



## Предизвикателства при организирането и колективните преговори в секторите на грижи, администрация и управление на отпадъци в централно-източноевропейските страни

БЮЛЕТИН

№2



## Отключване на силата на колективното договаряне в три сектора: призив за действие

Проектът **CEECAW** е новаторска инициатива, насочена към трансформиране на бъдещето на колективното трудово договаряне в три ключови сектора в страните от Централно-Източна Европа (ЦИЕ) и Сърбия: **услуги за грижа, публична администрация и управление на отпадъци**. Чрез тази инициатива, ние се стремим да **подкрепим синдикатите и да повишим ангажираността на секторите** в съответствие с Директивата относно адекватните минимални работни заплати в ЕС.

Проектът цели да подкрепи синдикатите както на секторно, така и на национално ниво в изпълнението на целите, посочени в чл. 4 от Директивата относно адекватните минимални работни заплати в Европейския съюз. (Directive EU) 2022/2041). А именно, създаването и прилагането на национални планове за действие за развиване на колективното договаряне в държавите-членки, които към момента обхващат по-малко от 80%.

В първата фаза на проекта партньорите и експертите проведоха теренни проучвания в 12 държави от Централна и Източна Европа. Докладите можете да намерите [тук](#) (на английски език).

Диагностичната фаза завърши с полеви семинар, проведен в Белград, Сърбия, на 3-4 септември 2024 г. Можете да прочетете за тази среща в [първия бюлетин](#).

В този втори бюлетин бихме искали да ви информираме за семинарите за **повишаване на ефективността на колективното договаряне**, организирани в страните партньори. Искаме също така да ви информираме за важни събития или нови проучвания, свързани с анализирани в проекта сектори.

Най-важният въпрос в момента обаче е бъдещето на Директива (ЕС) 2022/2041, тъй като две държави членки - Дания и Швеция, заведоха дело в Съда на Европейския съюз (СЕС), като посочиха, че според тях ЕС е надхвърлил правомощията си, издавайки директива за адекватни минимални заплати в ЕС. Затова нека започнем с описание на ситуацията по отношение на самата директива.

## Какво следва за Директивата

На 14 януари 2025 г. главният адвокат (наричан по-долу „ГА“) Николас Емилиу представи заключение по дело C-19/23 относно това дали Директива (ЕС) 2022/2041 относно адекватната минимална работна заплата нарушава компетентността на Европейския съюз съгласно член 153, параграф 5 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС).

ГА настояваше преди всичко за пълна отмяна на Директивата. Той счита, че липсата на компетентност на ЕС в областта на заплащането (член 153, параграф 5 от ДФЕС) е решаваща. Понятието за възнаграждение трябва да се разбира широко и да не се ограничава до хармонизиране на нивата на заплатите (напр. точка 59 от становището). Разпоредбите на Директивата - по-специално член 5, член 4 и член 12 - според него са насочени към регулиране на заплатите (точка 71 и сл.), което е въпрос, изключен от компетентността на законодателя на ЕС. Според ГА обаче в директивата няма намеса в правото на сдружаване, което също е изключено от компетентността на ЕС съгласно член 153, параграф 5 от ДФЕС. Според него разпоредбите на Директивата, и по-специално член 4, се отнасят предимно до колективното договаряне, което не попада в обхвата на тясно тълкуваното „право на сдружаване“ (точка 97 и сл.).

Различните подходи към тълкуването на изключенията, съдържащи се в един и същи параграф, могат да предизвикат изненада - широко тълкуване на „възнаграждение“ и тясно тълкуване на „право на сдружаване“. Интригуващ е фактът, че макар според ГА Директива, която насърчава колективното договаряне, да не нарушава изключението в областта на регулирането на „правото на сдружаване“, тези разпоредби следва да бъдат отменени. Според ГА целта за насърчаване на колективното договаряне при

определянето на заплатите (член 1, параграф 1, точка б); заглавието на член 4) всъщност е „инструментална“ за „главната“ цел на директивата, която е да се създаде рамка за адекватност на законоустановените минимални заплати (точка 127 от становището). Изглежда, че в становището липсва ясно обяснение за това как член 4, параграф 1, точка г) и параграф 2 нарушават член 153, параграф 5 от ДФЕС. Въпреки това ГА предлага те да бъдат отменени, ако съдът не отмени цялата директива (точки 121-129).

Може да се запознаете с правното контрастановище, изготвено от Европейската конфедерация на профсъюзите ETUC по този въпрос. Противоположно становище (на английски език) на Европейската конфедерация на профсъюзите можете да намерите [тук](#).

Внимание заслужават и две публикации, съдържащи полемика срещу позицията на ГА

- Elisabeth Brameshuber, *EU Competence in the Field of Social Policy: why the AG's Opinion on the Adequate Minimum Wage Directive in C-19/23 (does not) matter(s)*

и

- Emma Paulet, *Navigating Competence Boundaries – Advocate General Emiliou advises to annul in its Entirety the Minimum Wage Directive in Case C-19/23*

И двете статии са достъпни, като влезете в: [The Week](#), ISSUE N°56 27-31 JANUARY 2025, EU Law Live



## Основни заключения от семинарите за повишаване на ефективността на колективното договаряне в Централна и Източна Европа

Докато чакаме решението на Съда на ЕС, нека преминем към събитията по проекта CEECAW.

В рамките на проекта бяха проведени семинари за повишаване на ефективността на колективното трудово договаряне с цел да се стимулира национален дебат между социалните партньори и публичните органи относно необходимостта от разработване на план за действие, както е посочено в член 4 от Директивата. Изключение в това отношение е Литва, където такъв план вече беше разработен по време на семинара. Целта на срещите беше също така да се обменят опит и мнения относно възможността за засилване на колективното договаряне, преди всичко в секторно измерение. Те бяха осъществени от партньорите по проекта в хибриден формат в:

Foundation Institute Of Public Affairs, Варшава: 3 октомври 2024 г.

Central European Institute For Labour Studies, Братислава: 30 януари 2025 г.

Институт По Философия И Социология, Бан, София: 4 февруари 2025 г.

Lietuvos Socialiniu Mokslu Centras, Вилнюс: 14 март 2025 г.

По време на всеки семинар участниците имаха възможност да получат най-новата информация за прилагането на член 4 в държавите членки и за новите планове за действие, която беше предоставена от Торстен Мюлер (ETUI). Освен това беше възможно да се обсъдят и резултатите от националните изследвания в конкретни сектори. Основна добавена стойност на семинарите беше присъствието на представители на Европейската федерация на синдикатите на служителите в публичния сектор (EPSU), което спомогна за засилване на видимостта на федерацията в региона на ЦИЕ.

Семинарът, организиран от Института по обществени въпроси на 3 октомври 2024 г. във Варшава, показва както необходимостта от засилване на синдикалните действия, насочени към организиране на работниците и тяхното представителство (което е особено очевидно в секторите на грижите и отпадъците), така и сериозните трудности, пред които са изправени полските социални партньори на национално равнище при работата по все още неизпълнения план за действие за съживяване на колективното договаряне (член 4 от Директивата).

→ [Линк](#) към стрийминга на дебата (версия на полски език)

На 30 януари 2025 г. в Братислава Централноевропейският институт за изследване на труда (CELSI) проведе семинар за укрепване на колективното договаряне, предназначен за Чешката република, Словакия и Унгария. Секторната кръгла маса събра представители на социалните партньори, които обсъдиха пречките пред колективното договаряне, предизвикателствата в отделните сектори и потенциалните стратегии за развитие. Освен това в публичния дебат, озаглавен „Договаряне за по-добри заплати?“, участваха панелистите Франтишек Гайдош (František Gajdoš), Моника Мартишкова (Monika Martišková) и Шарка Хомфрей (Šárka Homfray), които разгледаха теми като трудностите при участието на синдикатите, икономиката на платформите и последиците от директивите на ЕС. Събитието привлече значителен брой участници, като повече от 440 души се включиха онлайн, допринасяйки за оживена дискусия по тези ключови въпроси.

→ [Линк](#) към стрийминга на дебата (версия на словашки език)

Срещата, организирана от Института по философия и социология към Българската академия на науките в София на 4 февруари 2025 г., беше също толкова оживена. По време на дискусията Атанас Кацарчев (Конфедерация на труда „Подкрепа“) посочи глобализацията, технологичното развитие, ниската минимална работна заплата и слабостта на синдикатите като основни причини за неравенствата, които се наблюдават в България. Той изтъкна, че минималната работна заплата и колективните трудови договори зависят от цялостната икономика на страната, така че не могат да бъдат подобрени без подходящи икономически политики. Магдалена Берначиак (Американски университет в България - AUGB) изтъкна положителните аспекти на прилагането на директивата в България, по-специално засилването на равенството, създаването на стабилни процедури за осигуряване на социален диалог и напредъка по отношение на минималната работна заплата. Тя обаче добави, че възприема Директивата като противоречива, тъй като изисква държавна намеса в социалния диалог, което може да засегне негативно автономността на социалните партньори. Основният недостатък на прилагането на Директивата е, че вместо да укрепи социалната структура, тя може да я отслаби чрез държавна намеса. Според Ненко Салчев (представител на Министерството на труда и социалната политика в България) един от най-положителните аспекти на Директивата е, че определянето на минималната работна заплата вече е предмет на социален дебат, а не на едностранно решение на правителството. От друга страна, тристранният социален диалог трябва да се развива по отношение на постигането на консенсус. Ненко Салчев очерта два сценария за бъдещото развитие на колективното договаряне в България. Първият и по-реалистичен предполага, че колективното трудово договаряне ще се запази на същото ниво, с лек спад. Вторият се отнася до възможността за възобновяване на колективното трудово договаряне на отраслово и браншово равнище, което би обхванало и малките предприятия.

→ [Линк](#) към програмата на събитието (на български език)

Нека да разгледаме и темите, обсъдени на дискусията във Вилнюс, организирана от Литовския център за социални науки (LCSS) на 14 март 2025 г. Основните дискусии по време на събитието във Вилнюс бяха съсредоточени около идеята за разширяване на колективното договаряне. Дискусията посочи също така необходимостта от по-силна защита на синдикалните лидери, разработването на инструменти за мотивиране на работодателите да започнат колективно договаряне. Беше изтъкната и необходимостта от нова уредба на стачките и беше подчертана липсата на надеждна статистическа информация, свързана с наблюдението на индустриалните отношения. Подчертани бяха и постоянните многобройни промени в националното законодателство и (недостатъчните) човешки ресурси на социалните партньори, необходими за наблюдение и адаптиране към промените.

→ [Линк](#) към стрийминг на целия семинар (версия на литовски език): [част 1](#), [част 2](#)

## Обобщение:

- Директивата на ЕС за адекватна минимална работна заплата (член 4) е ключов инструмент за укрепване на колективното договаряне, но са необходими национални планове за действие, за да се осъзнаят всички ползи от нея.
- Специфичните за отделните сектори предизвикателства включват ниски заплати, въздействието на цифровизацията, слабото синдикално представителство и децентрализацията или нарастващата дерегулация и приватизация на обществените услуги.
- Доверието между социалните партньори е от ключово значение за ефективния социален диалог на всички равнища.
- Обучението на синдикални членове и лидери остава ключов приоритет за развитието на социалния диалог и засилването на ролята на синдикатите.
- Семинарът улесни международния обмен на знания и насърчи потенциалното бъдещо сътрудничество между партньорите.

Семинарът за укрепване на колективното трудово договаряне в Белград ще се проведе на 22 май 2025 г. (датата е отложена) поради напрегнатата обществено-политическа ситуация в Сърбия и вълната от улични демонстрации през последните месеци.

## Извлечени поуки от семинарите за повишаване на ефективността на колективното договаряне:

- Не може да не се отбележи предизвикателството пред синдикатите в Централна и Източна Европа да увеличат усилията си по набиране и организиране на нови членове.
- Необходимостта непрекъснато да се анализира дали определени правни решения или практики са пречка за развитието на колективното договаряне. Трябва да се анализира въпросът дали е гарантирано ефективното право на стачка и дали например не се извършва тормоз на синдикални активисти или на синдикална дейност.
- Изключително важно е да се изгради и укрепи доверието между социалните партньори на всички нива на тяхната дейност



## Добре е да се знае

В този раздел на бюлетина бихме искали да насочим вниманието ви към постиженията на европейския социален диалог, изготвените проучвания и доклади или дейностите на Европейската комисия, които имат пряко или косвено въздействие върху индустриалните отношения и въпросите на колективното договаряне в съответните сектори. В първата област обръщаме внимание на Пакта, насочен към съживяване на европейския междусекторен социален диалог. Основната му цел е да се опита да възстанови взаимното доверие, силно накърнено след провала на преговорите на европейските социални партньори в областта на работата от разстояние и правото на прекъсване на връзката. В тази област обръщаме внимание и на междусекторните насоки относно насилието от страна на трети лица. Във втората област обръщаме внимание на докладите и изследванията в областта на трудовите въпроси в сектора на грижите. Обръщаме внимание и на действията на Европейската комисия, свързани с факта, че държавите членки не изпълняват целите, произтичащи от регламентите на ЕС в областта на изграждането на кръгова икономика.

1. 5 март 2025 г. Европейската комисия и европейските междуетраслови социални партньори подписаха нов Пакт за европейския социален диалог, за да засилят ролята на социалните партньори при формирането на политиките на пазара на труда, заетостта и социалните политики. Във време на глобална трансформация (включително промените, произтичащи от двойния преход) новият пакт е насочен към ключовите предизвикателства, пред които са изправени европейските икономики, и се основава на Декларацията на социалните партньори от Вал Дюшес, сключена през 2024 г.

Социалният диалог е неразделна част от Европейския социален модел и следва да играе ключова роля за поддържане на конкурентоспособността на европейските предприятия, за повишаване на тяхната производителност, за осигуряване на качествени работни места и за гарантиране на социална справедливост. Социалният диалог продължава да бъде основен инструмент, за да се гарантира, че пазарите на труда се адаптират към цифровата и климатичната трансформация и осигуряват на работниците подходящи умения.

Председателят на Европейската комисия **Урсула фон дер Лайен** наскоро заяви: *„В променящия се свят Европа също трябва да се промени. Но когато технологиите се променят, когато индустриите се развиват, нашият социален диалог е този, който гарантира справедливост и устойчив успех. Той превръща разрушителните иновации в напредък за всички. Той запазва благосъстоянието на конкурентоспособните компании и работниците в центъра на всичко, което правим. С подписването на Европейския пакт за социален диалог поставяме социалните партньори и социалния диалог в центъра на европейското вземане на решения.“*

2. Насилието и тормозът на работното място от трети страни могат да бъдат психологически, сексуални или физически. За съжаление, насилието от трети лица се увеличава. Ето защо социалните партньори на ЕС от пет сектора: образование, местни и регионални власти, централно управление, хотелиерство и ресторантьорство

(хотели, барове и ресторанти) и здравеопазване и болници договориха преразглеждане на Многосекторните насоки от 2010 г. срещу насилието и тормоза от трети лица на работното място.

Преговорите в рамките на Европейския социален диалог се проведеха между март и септември с цел преразглеждане на приетите през 2010 г. насоки. Преговорите последваха двугодишен проект, в рамките на който бяха проведени задълбочени изследвания и бяха разработени около 40 добри практики и политики за борба с насилието и тормоза от трети лица на работното място. Това са единствените многосекторни насоки, сключени на равнище ЕС, относно противодействието на насилието от трети лица в работна среда.

→ За повече информация натиснете [тук](#)

- 3.** На 24 януари 2025 Европейската комисия публикува нови ключови данни за образованието и грижите в ранна детска възраст (ECEC), които предлагат задълбочен анализ на състоянието на ECEC, политиките, практиките и тенденциите в 37 европейски държави, включително 27 държави-членки на ЕС и 10 държави партньори.

Докладът проследява промените в политиките през последното десетилетие и показва постигнатия напредък в разширяването на достъпа до образование и грижи в ранна детска възраст, въпреки че различията между държавите (включително качеството на услугите) остават големи, пише в констатациите на доклада:

- Постигнат е напредък, но предизвикателствата остават. Въпреки че много европейски държави са увеличили предлагането на образование и грижи в ранна детска възраст преди започване на началното училище, все още има значителен пропуск в осигуряването на всеобщ достъп до образование от ранна възраст.



- Качеството на услугите варира в широки граници в Европа. Дания, Германия, Естония, Словения, Финландия, Швеция и Норвегия са водещи по отношение на гарантирания достъп до образование в ранна детска възраст, координираното управление под ръководството на едно министерство, висококвалифицирания персонал и последователния образователен подход в областта на образованието и грижите в ранна детска възраст.
- Преходът от грижи за деца към образование в ранна детска възраст продължава. През последното десетилетие седем системи за ранно образование и грижи въведоха официални образователни насоки за деца под тригодишна възраст, което отразява все по-голямото признаване на значението на ранното образование за формиране на бъдещето на децата.
- Повечето европейски държави включват в учебните си програми образование за устойчиво развитие, като насърчават децата да разбират проблемите на околната среда и значението на устойчивите практики.
- В цяла Европа се забелязва нарастващ акцент върху дигиталното образование, като повечето образователни системи определят дигитални компетентности за малките деца. Въпреки това някои държави налагат ограничения върху използването на цифрови технологии в ЕСЕС.
- Недостигът на персонал е предизвикателство: две трети от европейските държави съобщават за недостиг на персонал за образование и грижи в ранна детска възраст, което подчертава спешната необходимост от подобряване на условията на труд и професионалното развитие с цел привличане и задържане на квалифицирани учители.

→ За повече информация натиснете [тук](#).

**4.** В края на 2024 г. бяха публикувани четири доклада, поръчани от Европейската комисия, в които се разглеждат основните предизвикателства в сектора на дългосрочните грижи („ЛТС“).

Със застаряването на населението на Европа и по-дългия живот на хората търсенето на грижи се увеличава. Секторът обаче се сблъсква с ниски заплати, лоши условия на труд и недостиг на персонал, което представлява непосилна тежест за работещите.

Първият доклад, изготвен от Европейската мрежа за анализ на социалната политика (ESPAN), е посветен на пропуските в знанията за работната сила в областта на дългосрочните грижи. В него се отбелязва, че различните държави членки имат различни системи за грижи и се подчертава необходимостта от стратегии, съобразени със структурата на пазара на труда във всяка страна.

В Доклад на Европейския център за експертни знания (ECE) се анализира как трудовото законодателство на ЕС се прилага към работниците, полагащи дългосрочни грижи. В него се посочват предизвикателствата в зависимост от вида на работодателя (публичен или частен), вида на договора и местоположението на работното място. Въпреки че съществуват правни защити, прилагането им често е слабо, което оставя много работници без ефективни гаранции.

Друг Доклад на ESPAN се занимава с домашните работници, като например асистенти и болногледачи на възрастни хора или хора с увреждания. Тези работници са изправени пред лоши условия и ограничен достъп до социална закрила. В доклада се призовава за сътрудничество между правителствата, инспекциите по труда и доставчиците на услуги с цел регулиране и професионализиране на този сектор.

Докладът на Европейската агенция за безопасност и здраве при работа (EU-OSHA) подчертава рисковете, пред които са изправени работещите в сферата на здравните и социалните грижи, и предлага основани на факти предложения за подобряване на безопасността и условията на труд.

Във всички доклади се откроява една обща тема: необходими са спешни действия за справяне с недостига на работна ръка, подобряване на правната защита и осигуряване на справедливи условия на труд, като същевременно се поддържа високо качество на услугите.

5. Европейската агенция по околна среда публикува Доклад за напредъка, постигнат до момента от държавите членки по отношение на техните цели за рециклиране на битови отпадъци и отпадъци от опаковки до 2025 г. Въз основа на *Рамковата директива за отпадъците* и *Директивата за опаковките и отпадъците от опаковки* националните правителства трябва да постигнат цел за рециклиране от 55% за битовите отпадъци и 65% за всички отпадъци от опаковки. Докладът има за цел не само да обобщи постиженията на политиките за управление на отпадъците в държавите членки до момента, но и да определи кои области на политиката могат да бъдат подобрени, за да могат националните правителства да постигнат целите си за рециклиране.

Европейската комисия взе решение да започне процедура за нарушение, като изпрати официални уведомителни писма до всяка от 27-те държави-членки на Европейския съюз за неизпълнение на целите за събиране и рециклиране на отпадъци.

Във основа на последните налични данни, докладвани от членовете на ЕС, Европейската комисия посочва, че всички те не са изпълнили няколко цели за събиране и рециклиране на отпадъци, определени от съществуващото законодателство на ЕС. Всяка страна разполага с два месеца, за да отговори и да разгледа въпросите, повдигнати от Комисията. Ако отговорите бъдат счестени за незадоволителни, Комисията може да издаде мотивирано становище, с което да призове тези държави да спазват законодателството на ЕС. Ако след изтичането на този срок въпросите останат нерешени, Комисията може да отнесе въпроса до Съда на ЕС.



## Следващи стъпки на СЕЕСАW: Да оформяме бъдещето заедно

Заклученията от сравнителния анализ на теренното проучване на СЕЕСАW ще бъдат представени и обсъдени по време на четири научни уебинара, които са планирани на следните дати:

- развитие на колективното договаряне: 4 април,
- централната публична администрация: 19 май
- управление на отпадъците: 11 юни
- сектора на грижа: 23 юни

Каним ви да участвате!

Ще ви информираме за заключенията от семинарите в следващия ни бюлетин.

Каним ви също така да видите видеозаписите за ролята на колективното трудово договаряне в различните сектори с изказвания на партньорите по проекта СЕЕСАW, които се планира да бъдат публикувани скоро. Те ще бъдат достъпни на уебсайта и в социалните мрежи на Института по обществени въпроси, както и на уебсайтовете и в медиите на партньорите.

В рамките на проекта ще бъдат изготвени и *стратегически документи*, които могат да послужат като основа за по-нататъшна работа и дискусии за социалните партньори в страните от ЦИЕ и да вдъхновят публичните власти.

Проектът ще завърши с кръгла маса в Брюксел, която ще даде възможност за широк дебат между заинтересованите страни.



## Challenges for Organising and Collective Bargaining in Care, Administration and Waste collection sectors in Central Eastern European Countries

В партньорство със CEECAW:

FUNDACJA INSTYTUT SPRAW PUBLICZNYCH  
EUROPEAN FEDERATION OF PUBLIC SERVICE UNIONS – EPSU  
FONDACIJA CENTAR ZA DEMOKRATIJU - CENTER FOR DEMOCRACY FOUNDATION  
LIETUVOS SOCIALINIŲ MOKSLŲ CENTRAS – LSMC  
STREDOEUROPSKY INSTITUT PRE VYSKUM PRACE - CENTRAL EUROPEAN LABOR  
STUDIES INSTITUTE – CELSI  
INSTITUTE OF PHILOSOPHY AND SOCIOLOGY – IPS (Институт по философия  
и социология, БАН)

Продължителност на проекта:

ноември 2023 - октомври 2025 г.

Източник на финансиране:

DG „Заетост, социални въпроси и приобщаване“, Европейска комисия

**Очаквайте следващия ни бюлетин, в който ще бъдат представени  
допълнителни актуализации и нови разработки.**

