



Брюксел, 25.1.2023 г.
COM(2023) 38 final

2023/0012 (NLE)

Предложение за

ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

относно укрепването на социалния диалог в Европейския съюз

ОБЯСНИТЕЛЕН МЕМОРАНДУМ

1. КОНТЕКСТ НА ПРЕДЛОЖЕНИЕТО

• Основания и цели на предложението

Насърчаването на социалния диалог е обща цел на ЕС и неговите държави членки. Социалният диалог е основен двигател за икономическа и социална издръжливост, конкурентоспособност, справедливост и устойчив растеж. Той е от решаващо значение при намирането на балансирано решение в отговор на новите нужди, на промените в сферата на труда, както и на неочаквани кризи, като дава възможност за адаптиране на условията и организацията на труда. Социалният диалог може също така да допринесе за нова или за съществуващата защита на труда, като например правото на откъсване от работната среда или защитата срещу насилие и тормоз на работното място. Финансовата криза и пандемията показаха, че държавите със стабилни рамки за социален диалог и широко покритие на колективното договаряне обикновено имат по-конкурентоспособни и издръжливи икономики.

В Договорите се признава уникалната роля на социалните партньори, подчертана и в принцип 8 от Европейския стълб на социалните права. В плана за действие на Европейския стълб на социалните права¹, стартиран през март 2021 г., се подчертава необходимостта от засилване на социалния диалог на национално равнище и на равнището на ЕС и се призовава за по-големи усилията, за да се подкрепи разширяването на покритието на колективното договаряне и да се предотврати намаляването на членството и организационната плътност на социалните партньори. В Социалния ангажимент от Порто² също така беше призовано всички имащи отношение участници да насърчават автономния социален диалог като структурен компонент на европейския социален модел и да го укрепват на европейско, национално, регионално, секторно и дружествено равнище, с особен акцент върху осигуряването на благоприятна рамка за колективно договаряне в рамките на различните модели, които съществуват в държавите членки. В окончателния си доклад Конференцията за бъдещето на Европа подчертава, че „Ние трябва да насърчаваме ефективен социален диалог и колективно договаряне.“ (предложение 13 относно приобщаващите пазари на труда)³.

Договореностите и процесите за социален диалог се различават в отделните държави членки, като отразяват тяхната различна история и икономическа и политическа ситуация. Колективните трудови правоотношения се различават значително по отношение на капацитета и членството в организациите, ролята на колективното договаряне при определянето на условията на труд, както и формалните структури за участие на социалните партньори в изготвянето на политиките и тяхното влияние.

Макар и с големи различия между държавите членки, делът на работниците, обхванати от колективни трудови договори, намаля значително през последните 30 години. Той спадна от около 66 % средно за ЕС през 2000 г. на около 56 % през 2018 г., с особено

¹ Съобщение на Комисията „План за действие на Европейския стълб на социалните права“, COM(2021) 102 final.

² Социален ангажимент от Порто, подписан на социалната среща на върха в Порто на 7 май 2021 г. от португалското председателство на Съвета на ЕС, Европейската комисия, Европейския парламент и социалните партньори в ЕС и Социалната платформа, за засилване на ангажимента за прилагане на Европейския стълб на социалните права (<https://www.2021portugal.eu/en/porto-social-summit/porto-social-commitment>).

³ На разположение [онлайн](#).

голям спад в Централна и Източна Европа. Докато членството в организации на работодателите остава относително стабилна, участието в синдикалните организации намаля (средно) във всички държави — членки на ЕС⁴.

Променяният се свят на труда, с по-индивидуализиран начин на живот и работа, включително появата на нови форми на заетост, затруднява синдикалните организации при набирането на нови членове. Повечето от новите форми на заетост, включително нарастващият брой самостоятелно заети лица, работещи сами, нямат достатъчно представителство. Същото се отнася и за работниците на срочен трудов договор, за които е по-малко вероятно да членуват в синдикални организации. Гъвкавостта по отношение на времето и мястото на работа затруднява представителите на работниците да организират тази доста фрагментирана работна сила. През последните години организациите на социалните партньори предприеха инициативи за привличане на нови членове или за засилване на гласа на някои недостатъчно представени групи (а именно младите хора и работниците през платформи) чрез целенасочени стратегии и усилия за набиране, и също така чрез създаване на конкретни структури в рамките на организацията. Въпреки това продължава да има предизвикателства, като може да повече за подобряване на положението, включително за да се използват възможностите, създадени от цифровизацията.

Необходимостта и ползите от привличането за участие на социалните партньори в разработването и прилагането на политики и реформи бяха признати и доразвити в Насоките за заетостта.

Според съвместния доклад за заетостта за 2022 г., в който се анализира как социалните партньори са участвали в разработването на националните планове за възстановяване и устойчивост и други кризисни мерки, над половината от всички мерки в областта на активните политики по заетостта и защитата на доходите, въведени след избухването на пандемията, бяха одобрени от социалните партньори или договорени с тяхно участие.

Има значителни различия между държавите членки по отношение на уредбата, структурите, процесите и качеството на социалния диалог, включително колективното договаряне. Нормативното уреждане продължава да е от значение като условие за въвеждането на нови теми в колективните трудови договори, особено в държавите със силно регулиране на трудовите правоотношения⁵. Повечето държави членки имат официална национална институция за социален диалог, в която представители на работодателите, синдикалните организации и правителството могат да обсъждат общи икономически и социални въпроси. Ролята и правомощията на тези органи се различават значително, но те обикновено имат консултативна роля по проекти на законодателни актове и политики, особено в областите, свързани със заетостта, и могат да предоставят форум за договаряне на споразумения. Освен това много държави имат и тристранни органи, които се занимават с конкретни въпроси като социалната сигурност, заетостта, обучението и здравето и безопасността.

Освен това в редица държави членки социалните партньори не разполагат с организационен капацитет. Това възпрепятства тяхното участие в съответните реформи и разработването на политики, както и способността им да сключват колективни трудови договори. Това от своя страна засяга равновесието на интересите на социалните партньори и техните усилия за намиране на добре адаптирани решения и договаряне на заплатите.

⁴ База данни на ICTWSS, версия 6.1, Университет на Амстердам

⁵ Eurofound (2022 г.), *Moving with the times: Emerging practices and provisions in collective bargaining (В крак с времето: нови практики и разпоредби в колективното договаряне)*, Служба за публикации на Европейския съюз, Люксембург.

Условията за добре функциониращ социален диалог включват наличието на силни и независими организации на работниците и работодателите с технически капацитет и достъп до съответната информация за участие в социалния диалог; политическата воля и ангажимента на органите да инвестират в тристранно сътрудничество и да подкрепят социалния диалог; зачитането на основните права на свобода на сдружаване и колективно договаряне и подходящата институционална подкрепа⁶.

Понастоящем европейските дружества и работници са изправени пред големи предизвикателства, произтичащи от въздействието на пандемията, прехода към цифрова и неутрална по отношение на климата икономика и от руската агресия срещу Украйна.

Настоящото предложение за препоръка на Съвета има за цел да подкрепи държавите членки в насърчаването на социалния диалог и колективното договаряне на национално равнище, като разгледа три основни елемента: консултации със социалните партньори относно разработването и прилагането на политики в областта на икономиката, заетостта и социалните въпроси; насърчаване на социалните партньори да договарят и сключват колективни трудови договори, като същевременно се зачита тяхната автономност и правото на колективни действия; и насърчаване на подкрепата за повишаване на капацитета на социалните партньори.

Препоръката се основава на основни елементи на добре функциониращ социален диалог в Европейския съюз: свободата на договаряне и автономността на социалните партньори, зачитането на националните традиции, правила и практики и автономността на социалните партньори. Инициативата ще допълни Директивата относно адекватните минимални работни заплати в ЕС.

- **Съгласуваност с действащите разпоредби в тази област на политиката**

Предложението на Комисията за препоръка на Съвета е част от инициативата за социалния диалог от 2023 г. и следователно е пряко свързано със Съобщението на Комисията от 2023 г. до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите „Укрепване на социалния диалог в Европейския съюз: оползотворяване на пълния му потенциал за управление на справедливи преходи“.

Препоръката ще допълни и няма да засегне вече съществуващите инструменти на равнище ЕС. Тя ще подкрепи прилагането на принцип 8 от Европейския стълб на социалните права, както е описано подробно в неговия план за действие.

ЕС разполага с няколко инструмента, чрез които да подкрепя националния социален диалог или да издава свързани насоки за политиката, като инструментите за финансиране (например ЕСФ+), европейския семестър или рамката за качество за реструктуриране.

Цялостна рамка от директиви относно информирането и консултирането на работниците⁷ както на национално, така и на транснационално равнище, определя

⁶ Например Резолюция на КМП относно социалния диалог и тристранното сътрудничество от 2018 г.

⁷ Директива 89/391/ЕИО на Съвета за въвеждане на мерки за насърчаване подобряването на безопасността и здравето на работниците на работното място (ОВ L 183, 29.6.1989 г., стр. 1); Директива 98/59/ЕО на Съвета за сближаване на законодателствата на държавите членки в областта на колективните уволнения, ОВ L 225, 12.8.1998 г., стр. 16. Директива 2001/23/ЕО на Съвета относно сближаването на законодателствата на държавите членки във връзка с гарантирането на правата на работниците и служителите при прехвърляне на предприятия, стопански дейности или части от предприятия или стопански дейности (ОВ L 82, 22.3.2001 г., стр. 16); Директива 2001/86/ЕО на Съвета за допълнение на Устава на европейското дружество

правила за защита на правата на работниците на равнище на предприятията. Рамката на ЕС за качество за реструктуриране също така помага на дружествата да предвиждат промените и да смекчат последиците за заетостта и социалните последици от реструктурирането⁸. От значение за националния социален диалог са и други инициативи на Комисията, като например Директивата относно адекватните минимални работни заплати в ЕС⁹, предложението за директива за подобряване на условията на труд при работа през платформи¹⁰ и съобщението на Комисията „По-добри условия на труд за по-силна социална Европа: извличане на всички ползи от цифровизацията за бъдещето на труда“¹¹.

- **Съгласуваност с други политики на Съюза**

Настоящата препоръка е свързана със съобщението на Комисията „Насоки относно прилагането на конкурентното право на Съюза към колективните трудови договори във връзка с условията на труд на самостоятелно заетите лица, работещи сами“¹², чиято цел е да се гарантира, че правилата на ЕС в областта на конкуренцията не възпрепятстват колективното договаряне за онези самостоятелно заети лица, работещи сами, които се нуждаят от него.

В наскоро приетото съобщение на Комисията „Оптимално използване на талантите в европейските региони“¹³ се признава необходимостта от засилване на участието на социалните партньори в регионите, изправени пред пречки за развитието на талантите, тъй като това е особено ценно за създаването на по-добри условия на труд, адекватни заплати и за справяне с недостига на умения и работна ръка.

По предложение на Комисията Съветът наскоро прие препоръка относно финансово приемливи висококачествени дългосрочни грижи¹⁴, в която държавите членки се призовават да подкрепят качествената заетост и справедливите условия на труд в областта на дългосрочните грижи чрез насърчаване на националния социален диалог и колективното договаряне в областта на дългосрочните грижи.

по отношение на участието на заетите лица (ОВ L 294, 10.11.2001 г., стр. 22); Директива № 2002/14/ЕО на Европейския парламент и на Съвета за създаване на обща рамка за информиране и консултиране на работниците и служителите в Европейската общност — Съвместна декларация на Европейския парламент, на Съвета и на Комисията за представителството на работниците (ОВ L 80, 23.3.2002 г., стр. 29); Директива 2003/72/ЕО на Съвета за допълване на устава на Европейското кооперативно дружество относно участието на работниците и служителите (ОВ L 207, 18.8.2003 г., стр. 25). Директива 2009/38/ЕО на Европейския парламент и на Съвета за създаване на европейски работнически съвет или на процедура за информиране и консултации с работниците и служителите в предприятия с общностно измерение и групи предприятия с общностно измерение (преработена) (ОВ L 122, 16.5.2009 г., стр. 28) и Директива (ЕС) 2019/1152 на Европейския парламент и на Съвета за прозрачни и предвидими условия на труд в Европейския съюз (ОВ L 186, 11.7.2019 г., стр. 105).

⁸ SOM/2013/0882 final, на разположение [онлайн](#).

⁹ Директива (ЕС) 2022/2041 на Европейския парламент и на Съвета относно адекватните минимални работни заплати в Европейския съюз (ОВ L 275, 25.10.2022 г., стр. 33–47).

¹⁰ SOM(2021) 762 final

¹¹ SOM(2021) 761 final

¹² Съобщение на Комисията „Насоки относно прилагането на конкурентното право на Съюза към колективните трудови договори във връзка с условията на труд на самостоятелно заетите лица, работещи сами“ 2022/C 374/02 (ОВ С 374, 30.9.2022 г., стр. 2).

¹³ SOM(2023) 32 final

¹⁴ Препоръка на Съвета от 8 декември 2022 г. относно достъпа до финансово приемливи висококачествени дългосрочни грижи 2022/C 476/01 (ОВ С 476, 15.12.2022 г., стр. 11).

Насърчаването на социалния диалог и колективното договаряне на национално равнище е важно и в контекста на текущите преговори за разширяване, тъй като страните кандидатки трябва да укрепят своите структури и процеси за социален диалог, за да отговорят на предизвикателствата в променящия се свят на труда.

Тази инициатива е свързана и с международните отношения на ЕС в областта на социалната политика, като е в съответствие с международните трудови стандарти на Международната организация на труда и Европейската социална харта. Добавената стойност на действието на ЕС се състои в надграждане на тези стандарти и повишаване на тяхната оперативност и целенасоченост към пазарите на труда в ЕС.

Директива 2014/24/ЕС¹⁵ за обществените поръчки, Директива 2014/25/ЕС¹⁶ относно възлагането на поръчки от възложители, извършващи дейност в секторите на водоснабдяването, енергетиката, транспорта и пощенските услуги, и Директива 2014/23/ЕС¹⁷ за възлагане на договори за концесия също имат отношение към тази инициатива, тъй като изискват от държавите членки да зачитат правото на организиране и колективно договаряне съгласно Конвенция № 87 на МОТ за синдикалната свобода и защита на правото на организиране и Конвенция № 98 на МОТ за правото на организиране и колективно договаряне.

2. ПРАВНО ОСНОВАНИЕ, СУБСИДИАРНОСТ И ПРОПОРЦИОНАЛНОСТ

• Правно основание

Настоящото предложение за препоръка на Съвета се основава на член 292 във връзка с член 153, параграф 1, буква е) от Договора, който дава възможност на Съюза да подкрепя и допълва дейностите на държавите членки в областта на представителството и колективната защита на интересите на работниците и работодателите, включително съвместното вземане на решения. Това правно основание изисква гласуване с единодушие.

В съответствие с член 153, параграф 5 препоръката не трябва и не включва разпоредби, свързани с правото на сдружаване, правото на стачка или правото да се налага локаут, които попадат извън компетентността на ЕС.

• Субсидиарност

Държавите членки ще разработят и изберат мерките и инвестициите. Съюзът разполага с компетентност да подкрепя и допълва действията в държавите членки в тази област в съответствие с член 153, параграф 1, буква е) от ДФЕС. Предложението гарантира добавената стойност на действията на равнището на ЕС, които се изразяват в подкрепа на държавите членки чрез насоки, извлечени от голямото разнообразие от модели на социален диалог в целия ЕС (като същевременно се зачита многообразието на националните системи). То ще поддържа политическия ангажимент, определен съгласно принцип 8 от Европейския стълб на социалните права.

• Пропорционалност

Предложението подкрепя и допълва усилията на държавите членки. В него се зачита разнообразието от системи за социален диалог, съществуващи в Съюза, и се признава,

¹⁵ ОВ L 94, 28.3.2014 г., стр. 65

¹⁶ ОВ L 94, 28.3.2014 г., стр. 243

¹⁷ ОВ L 94, 28.3.2014 г., стр. 1

че специфичните условия на национално, секторно или регионално равнище биха могли да доведат до различия в начина на изпълнение на препоръката. В нея не се предвиждат разширяване на регулаторните правомощия на ЕС, нито обвързващи ангажименти за държавите членки. Държавите членки ще решават, съгласно националните си особености, как е най-уместно да приложат препоръката на Съвета.

- **Избор на инструмент**

Инструментът е предложение за препоръка на Съвета, което е в съответствие с принципите на субсидиарност и пропорционалност. Той е знак за ангажимента на държавите членки към мерките, определени в настоящата препоръка, и осигурява солидна политическа основа за сътрудничество на равнището на Съюза в социалния диалог, като същевременно напълно зачита правомощията на държавите членки и автономността на социалните партньори.

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

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

Не се прилага.

- **Консултации със заинтересованите страни**

Комисията организира множество консултативни дейности, насочени към осигуряване на баланс между различните заинтересовани страни в ЕС. Целевите консултации включваха проучвателни семинари и специално изслушване със социалните партньори на равнището на Съюза (31 май 2022 г.), специални срещи на равнище комисар с лидерите на европейските междутраслови организации на социалните партньори, обсъждания на заседанията на Комитета за социален диалог (8 февруари, 14 юни и 27 септември 2022 г.) и обмен на мнения с представители на държавите членки в рамките на Комитета по заетостта (19 май 2022 г.).

Поканата за представяне на мнения относно инициативата за социален диалог, включително относно проекта на препоръка на Съвета, беше публикувана на уебстраницата „Споделете мнението си“ и беше отворена за становища от обществото от 22 септември до 20 октомври 2022 г. Комисията получи 61 отговора, като над половината от тях бяха от организации на социалните партньори.

Основните теми, на-често повдигани по време на посочените по-горе консултации, бяха необходимостта от създаване на достатъчно пространство за свободно договаряне между социалните партньори, насърчаване на атмосфера на доверие и ангажираност в социалния диалог, по-добро оповестяване на резултатите и ползите от социалния диалог, необходимостта от разграничаване между признатите организации на социалните партньори и организациите на гражданското общество или друг вид представителство, повишаване на капацитета на социалните партньори, по-добро включване на социалните партньори в изготвянето на политиките, осигуряване на силно сътрудничество между националното равнище и равнището на ЕС, както и по-голяма институционална подкрепа за социалния диалог. Всички тези становища са отразени в настоящото предложение.

Комисията проведе обмен на мнения с Европейския парламент (като част от структурирания диалог с комисията по заетост и социални въпроси на 14 юни 2022 г.), Европейския икономически и социален комитет (17 юни 2022 г.) и Комитета на регионите (21 юни 2022 г.).

- **Събиране и използване на експертни становища**

Въпреки че предложението се основава на различни вече съществуващи източници на научни изследвания (напр. доклади на Eurofound, MOT, ОИСП) и обмен на информация по време на конкретни прояви, за настоящото предложение не бяха използвани външни експерти.

- **Оценка на въздействието**

Този вид акт не изисква извършването на оценка на въздействието.

- **Пригодност и опростяване на законодателството**

Настоящото предложение не е свързано с Програмата за пригодност и резултатност на регулаторната рамка (REFIT).

- **Основни права**

Настоящата препоръка зачита основните права и съблюдава принципите, признати в Хартата на основните права на Европейския съюз. По-специално препоръката зачита правото на сдружаване (член 12 от Хартата) и допринася за утвърждаването на правото на колективно договаряне и действия (член 28 от Хартата).

4. ОТРАЖЕНИЕ ВЪРХУ БЮДЖЕТА

Настоящото предложение няма финансово отражение върху бюджета на Съюза и може да бъде осъществено с вече съществуващите човешки ресурси.

5. ДРУГИ ЕЛЕМЕНТИ

- **Планове за изпълнение и механизми за мониторинг, оценка и докладване**

В точка 13 се предлага Комисията да разработи показатели в срок от 12 месеца от публикуването на препоръката, за да наблюдава нейното изпълнение съвместно с Комитета по заетостта и със съответните социални партньори, както и да подобри обхвата и значението на събирането на данни на равнището на Съюза и на национално равнище относно социалния диалог, включително относно колективното договаряне.

Съгласно точка 14 Комисията ще наблюдава редовно изпълнението на настоящата препоръка на национално равнище и на равнище ЕС, съвместно с държавите членки и съответните социални партньори, чрез редовни тристранни срещи или поне веднъж годишно в контекста на инструментите за многостранно наблюдение под ръководството на Комитета по заетостта, включително в рамките на европейския семестър и в контекста на Европейския комитет за социален диалог.

И накрая, Комисията ще направи оценка на препоръката, в сътрудничество с държавите членки, социалните партньори и след консултация с други заинтересовани страни, на действията, предприети в отговор на настоящата препоръка, и ще докладва на Съвета не по-късно от четири години след публикуването на препоръката. Въз основа на

резултатите от оценката Комисията може да разгледа възможността за изготвяне на допълнителни предложения.

- **Обяснителни документи (за директивите)**

Не се прилага.

- **Подробно разяснение на отделните разпоредби на предложението**

Препоръките, отправени към държавите членки, следва да бъдат изпълнени в съответствие с националното право и/или практика, след консултации и в тясно сътрудничество със социалните партньори, като същевременно се зачита тяхната автономност.

В точка 1 се определят основните области на действие. В него се подчертава, че социалният диалог има два аспекта — двустранно и тристранно сътрудничество, които изискват благоприятна среда. Колективното договаряне е част от двустранния социален диалог и може да се осъществява в публичния и частния сектор на всички равнища, включително междуотраслово, секторно, дружествено или регионално равнище.

Благоприятната среда за двустранен и тристранен социален диалог следва да зачита основните права на свобода на сдружаване и колективно договаряне, да насърчава силни и независими синдикални организации и организации на работодателите, да включва мерки за укрепване на техния капацитет, да гарантира достъпа до съответната информация, да насърчава участието на всички страни в социалния диалог, да надгражда въз основа на цифровата революция, да бъде пригодена за новия свят на труда и да осигурява подходяща институционална подкрепа.

В точка 2 се поставя акцент върху тристранното измерение на социалния диалог и съвременното, системно и пълноценно участие на социалните партньори в разработването и изпълнението на политиките по заетостта и социалните политики и, когато е уместно, на икономическите и други публични политики.

Точка 3 се отнася до достъпа на социалните партньори до съответната информация относно цялостното икономическо и социално положение в страната и респективното положение и политики за съответните сектори на дейност, която е необходима за участие в социалния диалог и колективното договаряне.

В точка 4 и неговите подточки се разглежда въпросът за признаването и представителността. В него се препоръчва на държавите членки да гарантират, че съответните процедури са открити и прозрачни, основани на предварително установени и обективни критерии по отношение на представителния характер на организациите, и че тези критерии и процедури се установяват в консултация със синдикалните организации и организациите на работодателите. В него се припомня също така, че когато в рамките на едно и също предприятие има както представители на синдикатите, така и избрани представители, следва да се вземат подходящи мерки, за да се гарантира, че съществуването на избрани представители не се използва за подкопаване на позицията на съответните синдикални организации или на техните представители. Накрая, в него се посочва разграничението между организациите на социалните партньори и организациите на гражданското общество.

Точка 5 се съсредоточава върху защитата на социалните партньори срещу всяка вредна или незаконна мярка, свързана с упражняването на правото им на колективно договаряне.

В точка 6 се изтъква необходимостта от насърчаване на доверието във и сред социалните партньори и насърчаване на сключването на колективни трудови договори. Той призовава за алтернативно разрешаване на спорове в подкрепа на прилагането на правата и задълженията, произтичащи от закона или колективните трудови договори, като например помирителни процедури, медиация и арбитраж, с цел улесняване на преговорите и подобряване на прилагането на колективните трудови договори.

Точка 7 разглежда равнището на колективното договаряне, тъй като то трябва да бъде възможно на всички съществуващи равнища, както и насърчава координацията между тези равнища.

Точка 8 включва няколко начина за насърчаване на покритието на колективното договаряне и за създаване на условия за ефективно колективно договаряне.

Точка 9 се отнася до комуникационните дейности за активно популяризиране на ползите и добавената стойност на социалния диалог и колективното договаряне.

Точка 10 съдържа няколко начина за повишаване на капацитета на националните социални партньори, за да им се помогне да участват успешно в социалния диалог, включително в колективното договаряне и в изпълнението на автономните споразумения между социалните партньори на равнище ЕС.

Точки 11 и 12 се отнасят съответно до изпълнението на препоръката и докладването до Комисията, както и до възможността да се възложи на социалните партньори изпълнението на съответните части от настоящата препоръка, когато е приложимо в съответствие с националното право или практика.

Последните три точки се отнасят до мерките, които Комисията възнамерява да предприеме, за да подпомогне държавите членки при изпълнението на препоръката, както и при нейното наблюдение.

Предложение за

ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

относно укрепването на социалния диалог в Европейския съюз

СЪВЕТЪТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ,

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

като взе предвид предложението на Европейската комисия,

като има предвид, че:

- (1) В заключенията си от 24 октомври 2019 г. относно „Бъдещето на труда: Съюзът подкрепя Декларацията по случай стогодишнината на МОТ“ Съветът насърчава държавите членки да продължат усилията си за ратифициране и ефективно прилагане на конвенциите на МОТ. Освен това Съветът призовава държавите членки и Комисията да укрепят социалния диалог на всички равнища и във всичките му форми, включително трансграничното сътрудничество, за да се гарантира активното участие на социалните партньори в оформянето на бъдещето на труда и изграждането на социална справедливост, включително чрез ефективно признаване на правото на колективно договаряне и чрез размисъл относно адекватните минимални работни заплати, независимо дали са законоустановени или договорени.
- (2) В съвместното изявление от 2016 г. относно „Ново начало за социалния диалог“, подписано на 27 юни 2016 г. от Комисията, нидерландското председателство на Съвета и европейските социални партньори, междуотрасловите и секторните социални партньори на равнището на Съюза се ангажираха да продължат усилията и да оценят необходимостта от по-нататъшни действия в рамките на съответните социални диалози, за да се достигне до все още необхванати членове в държавите членки и да се засилят членството и представителността синдикалните организации и на организациите на работодателите.
- (3) Принцип 8 от Европейския стълб на социалните права предвижда, че следва да се провеждат консултации със социалните партньори относно разработването и изпълнението на политиките в областта на икономиката, заетостта и социалните политики в съответствие с националните практики. Те също така следва да бъдат насърчавани да договарят и сключват колективни споразумения в области от значение за тях, при спазване на тяхната автономност и право на колективни действия. Следва да се стимулира и подкрепата за увеличаване на капацитета на социалните партньори с цел да се насърчава социалният диалог. В Социалния ангажимент от Порто¹⁸ също така беше призовано всички имащи отношение

¹⁸ Социален ангажимент от Порто, подписан на социалната среща на върха в Порто на 7 май 2021 г. от португалското председателство на Съвета на ЕС, Европейската комисия, Европейския парламент и социалните партньори в Съюза и Социалната платформа, за засилване на ангажимента за прилагане на Европейския стълб на социалните права (<https://www.2021portugal.eu/en/porto-social-summit/porto-social-commitment>).

участници да насърчават автономния социален диалог като структурен компонент на европейския социален модел и да го укрепват на европейско, национално, регионално, секторно и дружествено равнище, с особен акцент върху осигуряването на благоприятна рамка за колективно договаряне в рамките на различните модели в държавите членки.

- (4) В своята резолюция относно европейския стълб на социалните права от 19 януари 2017 г. Европейският парламент подчертава значението на правото на колективно договаряне и действия като основно право, залегнало в първичното право на Съюза. Парламентът очаква също така Комисията да засили конкретната подкрепа за укрепването и зачитането на социалния диалог на всички равнища и във всички сектори, по-специално в случаите, когато той не е достатъчно добре развит, като същевременно се вземат предвид различните национални практики. В своята резолюция относно политиките за заетост и социалните политики за еврозоната от 10 октомври 2019 г. Европейският парламент заявява, че социалният диалог и колективното договаряне са от основно значение за разработването и прилагането на политики, които могат да подобрят условията на труд и заетост, и призовава за координирана инициатива на Съюза за разширяване на покритието на колективните трудови договори, така че да обхване работниците през платформи. Европейският парламент също така призовава държавите членки, когато е необходимо, да засилят възможностите за колективно договаряне.
- (5) В насока 7 от Решение (ЕС) 2022/2296 на Съвета¹⁹ държавите членки се призовават, наред с другото, да работят съвместно със социалните партньори за постигането на справедливи, прозрачни и предвидими условия на труд, в които има равновесие между правата и задълженията, и да осигурят своевременно и пълноценно участие на социалните партньори в разработването и прилагането на реформите и политиките в областта на заетостта, социалната сфера и, по целесъобразност, в сферата на икономиката, в това число посредством подкрепа за повишаване на капацитета на социалните партньори. В насоката също така се призовават държавите членки да поощряват социалния диалог и колективното договаряне и да насърчават социалните партньори да договарят и сключват колективни споразумения по въпроси, които са от значение за тях, при пълно зачитане на тяхната автономност и правото на колективни действия. В годишния обзор на растежа за 2019 г.²⁰ се припомня, че в контекста на намаляването на покритието на колективното трудово договаряне политиките, които увеличават институционалния капацитет на социалните партньори, могат да бъдат полезни в държавите, в които социалният диалог е слаб или е бил засегнат неблагоприятно от кризата. В годишния обзор на устойчивия растеж за 2022 г.²¹ се казва, че системното участие на социалните партньори и на други заинтересовани страни е от ключово значение за успеха на координацията и изпълнението на икономическата политика и на политиката в областта на заетостта. Докато в някои държави членки социалните партньори имат значителна роля и участват по подходящ начин в изготвянето и изпълнението на политиките, в контекста на европейския семестър до други държави членки бяха отправени няколко

¹⁹ Решение (ЕС) 2022/2296 на Съвета от 21 ноември 2022 г. относно насоки за политиките по заетостта на държавите членки (ОВ L 304, 24.11.2022 г., стр. 67).

²⁰ Съобщение на Комисията „Годишен обзор на растежа за 2019 г.: За по-силна Европа в условията на глобална несигурност“, (COM/2018/770 final).

²¹ Съобщение на Комисията „Годишен обзор на устойчивия растеж за 2022 г.“, (COM(2021)740 final).

специфични за всяка държава препоръки във връзка с подобряването на социалния диалог и включването на социалните партньори в разработването и/или изпълнението на реформите.

- (6) В своя План за действие на Европейския стълб на социалните права²² Комисията обяви инициатива в подкрепа на социалния диалог на равнището на Съюза и на национално равнище. В този план за действие също така беше подчертано, че социалният диалог на национално равнище и на равнището на Съюза трябва да бъде засилен, и беше отправен призив за повече усилия в подкрепа на покритието на колективното договаряне и за предотвратяване на намаляването на членството и организационната плътност на социалните партньори.
- (7) Социалният диалог, включително колективното договаряне, е ключов и полезен инструмент за добре функционираща социална пазарна икономика, който стимулира икономическата и социалната устойчивост, конкурентоспособността, стабилността и устойчивия и приобщаващ растеж и развитие. Социалният диалог също играе важна роля за оформянето на бъдещето на труда, като се отчитат конкретните тенденции във връзка с глобализацията, технологиите, демографията и изменението на климата. Държавите членки със стабилни рамки за социален диалог и широко покритие на колективното договаряне обикновено имат по-конкурентоспособни и издръжливи икономики.
- (8) Опитът показва, че социалният диалог допринася за ефективното управление на кризи. Икономиките бяха по-устойчиви след кризата от 2008 г. там, където социалните партньори успяха да управляват и адаптират на ранен етап структурите за колективно договаряне. Неотдавнашната криза, предизвикана от COVID-19, показва, че социалният диалог е основен инструмент за балансирано управление на кризи и за намиране на ефективни политики за смекчаване на последиците и възстановяване. Освен хуманитарната криза, непровокираната и неоправдана военна агресия на Руската федерация срещу Украйна доведе до безпрецедентно увеличение на цените на храните и енергията. Социалните партньори играят важна роля в отговора на някои от тези предизвикателства, по-специално по отношение на интегрирането на хората, бягащи от войната в Украйна, както и на други конфликти на пазара на труда в Съюза, и за намирането на устойчиви решения за адаптиране на заплатите и колективните трудови договори.
- (9) Текущите технологични промени, нарастващата автоматизация и екологичният преход към неутралност по отношение на климата протичат бързо в цялата икономика, с различно въздействие в различните сектори, професии, региони и държави. Социалните партньори играят съществена роля за подпомагане на предвиждането, промяната и преодоляването — чрез диалог, преговори и съвместни действия, когато е уместно — на последиците за заетостта и социалните последици от предизвикателствата, произтичащи от икономическото реструктуриране и протичащия двоен преход. В контекста на Европейския зелен пакт и плана RePowerEU, в Препоръката на Съвета относно гарантирането на справедлив преход към неутралност по отношение на климата²³ държавите членки се приканват да приемат и приложат, в тясно сътрудничество със

²² Съобщение на Комисията „План за действие на Европейския стълб на социалните права“, (COM(2021) 102 final).

²³ Препоръка на Съвета от 16 юни 2022 г. относно гарантирането на справедлив преход към неутралност по отношение на климата 2022/C 243/04 (ОВ С 243, 27.6.2022 г., стр. 35).

социалните партньори, доколкото това е целесъобразно, всеобхватни и съгласувани пакети от политики, да следват подход, обхващащ цялото общество, и да използват оптимално публичното и частното финансиране.

- (10) Договореностите и процесите за социален диалог се различават в отделните държави членки, като отразяват тяхната различна история, институции и икономическа и политическа ситуация. Ефективният социален диалог предполага, наред с другото, съществуването на модели на колективни трудови правоотношения, в които социалните партньори могат да преговарят добросъвестно и автономно да упражняват своите практики на колективно договаряне и участие на работниците и служителите. Сред благоприятстващите условия за добре функциониращ социален диалог са: i) наличието на силен и независим технически капацитет на синдикалните организации и организациите на работодателите; ii) достъпът до съответната информация за участие в социалния диалог; iii) ангажиментът за участие в социален диалог от страна на всички страни; iv) зачитането на основните права на свобода на сдружаване и колективно договаряне; и v) подходящата институционална подкрепа.
- (11) Социалният диалог обхваща както тристранните, така и двустранните консултации и преговори, които се провеждат на всички равнища — междусекторно, секторно, междудружествено, дружествено, национално, регионално или местно равнище. Националният тристранен социален диалог обединява правителството, работниците и работодателите с цел обсъждане на публичните политики, закони и други решения, засягащи социалните партньори. Тристранните консултации могат да осигурят по-голямо сътрудничество между тристранните партньори и да изградят консенсус по съответните национални политики. Тристранното съгласуване трябва да се основава на силен двустранен социален диалог. За да се подобрят тристранните процеси, правителствата следва също така да направят по-прозрачно разработването на политики, например тези, свързани с качеството на възможностите за обучение и съответствието им с нуждите на пазара на труда.
- (12) Двустранните преговори, по-специално колективното договаряне, се провеждат между организациите на работниците и на работодателите, както е определено в националното законодателство или практика. Организацията на работниците обикновено е синдикална организация, създадена чрез сдружаването на работниците или други синдикални организации (или и двете), учредена с цел подпомагане и защита на интересите на работниците, в съответствие с националното право и/или практика. Организацията на работодателите е организация, чиито членове са отделни работодатели, други сдружения на работодатели, или и двете, която е учредена с цел подпомагане и защита на интересите на работниците, в съответствие с националното право и/или практика.
- (13) В съответствие с Конвенция № 135 относно представителите на трудещите се на Международната организация на труда, понастоящем ратифицирана от 24 държави членки, представителите на трудещите се могат да бъдат лица, които са: i) лица, които са признати като такива съгласно националните закони или практика, независимо дали са представители на профсъюзи, посочени или избрани от профсъюзите или от членовете им; или ii) представители, избрани чрез свободно гласуване от работниците в предприятието в съответствие с националните закони, правилници или колективни трудови договори и чиито функции не включват действия, предоставени изключително на профсъюзите в

съответната страна. Когато в едно и също предприятие едновременно има представители на профсъюзите и свободно избрани представители, това представителство не следва да се използва за подкопаване на позицията на съответните профсъюзи или на техните представители. Както взаимното признаване на социалните партньори, така и нормативното признаване на синдикалните организации и организациите на работодателите от органите на всяка държава членка са от ключово значение за една успешна рамка за колективно договаряне, при условие че работодателите и работниците могат свободно да избират коя(и) организация(и) ще ги представлява(т). В някои държави членки това признаване е ограничено до организациите, които отговарят на специфични критерии за представителност. Тези критерии следва да бъдат установени в консултация със социалните партньори и да бъдат обективни и пропорционални. Те следва да бъдат оценявани в рамките на открита и прозрачна процедура за одобряване, която не възпрепятства пълното развитие на колективното договаряне. При липса на синдикални организации на дружествено равнище колективните трудови договори могат да бъдат договаряни и сключвани от представители на работниците, които са били надлежно избрани и упълномощени от тях в съответствие с националното право или практика.

- (14) Колективното договаряне обхваща въпроси, свързани с условията на труд и условията на заетост, като например заплати, работно време, годишна премия, годишен отпуск, родителски отпуск, обучение и здравословни и безопасни условия на труд. Поради това то е от особено значение за предотвратяването на трудови спорове, подобряването на заплатите и условията на труд и намаляването на неравенството в заплащането. Колективното договаряне е ключов инструмент за подпомагане на работниците и дружествата да се адаптират към променящия се свят на труда и да зададат структурата и определението на нови елементи на закрила на труда, като например правото на откъсване от работната среда, или подобряване на съществуващите такива, като например защита срещу насилие и тормоз на работното място, обучение на по-възрастните работници, подобряване на равновесието между професионалния и личния живот и справяне с предизвикателствата, свързани с психичното здраве. То също така играе ключова роля за справяне с последиците от неочаквани кризи, като например пандемията от COVID-19.
- (15) Функционирането на системата за колективно договаряне се определя от комбинация от различни елементи, като например използването на клаузи *erga omnes* и разширяването на обхвата на колективните трудови договори, средната им продължителност, използването на принципа на по-благоприятните условия, йерархията на нормите и използването на дерогации от колективните трудови договори, сключени на по-високо равнище на колективно договаряне, както и плътността на синдикалните организации и организациите на работодателите. Налице е голямо разнообразие от подходи, възприети по отношение на клаузите *erga omnes* и административните разширения на обхвата в държавите членки, в съответствие с тяхното право или практика, или и двете. Добре функциониращата система за колективно договаряне включва процедури за сътрудничество, споделяне на информация и решаване на спорове между страните.
- (16) Колективно договаряне може да се извършва на различни равнища. Договарянето може да бъде силно децентрализирано (предимно на равнище

дружество), силно централизирано (на национално равнище) или да се извършва на междинно равнище — на равнище сектори или региони. Колективното договаряне във все по-голяма степен се осъществява на повече от едно равнище. В някои случаи секторните споразумения или споразуменията на равнище дружество следват насоките, определени от организациите на по-високо равнище; в други случаи някои сектори или дружества следват стандартите, определени в друг сектор. Поради това координацията между равнищата на договаряне е ключов стълб на системите за колективно договаряне. Принципът на по-благоприятните условия и дерогациите от колективните трудови договори, сключени на по-високо равнище на колективно договаряне, задават общата рамка, която урежда отношенията между различните равнища на договаряне. В този контекст възможността за дерогации може да бъде включена в колективни трудови договори на по-високо равнище или в закона, както и условията за прилагането им на по-ниско равнище. Клаузите за дерогация могат да позволят спиране на действието или предоговаряне на (част от) колективен трудов договор, за да се определят равнища или условия, различни от предвидените в колективния трудов договор, когато това е оправдано и договорено от социалните партньори.

- (17) В повечето държави членки равнищата на колективно договаряне обикновено са по-високи за служителите на безсрочни трудови договори и за работещите в по-големи дружества или в конкретни сектори, като например публичния сектор. Като цяло работниците в малките дружества е по-малко вероятно да бъдат обхванати, защото тези дружества често нямат капацитет да договорят споразумение на равнище дружество или защото на работното място отсъства синдикална организация или друга форма на представителство на работниците. Организирането на работниците е особено трудно в ситуации на нестандартна заетост и при повечето от по-новите форми на заетост има липса на представителство. Значителната липса на представителство на тези видове работници може да се отдаде, от една страна, на разходите за тяхното представителство, и от друга страна, на гъвкавостта по отношение на времето и мястото на работа, което затруднява представителите на работниците да организират тази доста фрагментирана работна сила. Повишеният капацитет на социалните партньори би им помогнал да подобрят допълнително своя принос към изработването на политиките и да водят по-ефективен социален диалог и колективно договаряне. Дейностите за изграждане на капацитет обикновено помагат на социалните партньори да подобрят размера на членската си база (включително чрез използването на технологии, предоставянето на нови услуги и дейности на училищно или университетско равнище и др.) и човешкия си и административен капацитет, да популяризират своя капацитет, ориентиран към процесите, и да подкрепят организационното си развитие. Тези дейности включват предоставянето на специализирано обучение, техническа и логистична подкрепа и финансиране. Изграждането на капацитет е преди всичко процес „отдолу нагоре“, който зависи от волята и усилията на самите социални партньори, които са в най-добра позиция да определят своите нужди и да посочат мерките, които вече предприемат за укрепване на капацитета си. След това тези усилия могат да бъдат допълнени и/или подкрепени от публичните органи, а така също и чрез използване на финансиране от Съюза, като същевременно се зачита автономността на социалните партньори.
- (18) Някои държави членки предприеха мерки в подкрепа на социалния диалог и колективното договаряне чрез: i) разширяване на възможностите за социален

диалог; ii) насърчаване на автономността на социалните партньори и зачитането на тяхната свобода на договаряне; iii) насърчаване на съвместни становища, програми и проекти; iv) редовен обмен на информация; v) насърчаване на обучението за водене на преговори; vi) осигуряване на алтернативни механизми за решаване на спорове като помирителни процедури, медиация и арбитраж; vii) засилване на защитата на работниците срещу ответни действия с цел отмъщение или дискриминация в резултат на участието им в колективно договаряне.

- (19) В много държави членки обаче социалният диалог е подложен на натиск. Въпреки че плътността на организациите на работодателите остава относително стабилна, макар и с низходяща тенденция в няколко държави от ЕС, във всички държави членки се наблюдава средно намаление на плътността на синдикалните организации. Освен това дялът на работниците, обхванати от колективни трудови договори (покрытие на колективното договаряне), е нисък в повечето държави членки и въпреки наличието на няколко стратегии на синдикални организации за разширяване на техния обхват, така че да включи нестандартните форми на заетост, през последните 30 години той значително е намалел. В някои случаи в действащите правила може да има пропуски, които оказват потенциално неблагоприятно въздействие върху социалния диалог. Те могат да включват: i) строги условия за представителност; ii) намеса в процеса на договаряне или неоправдани ограничения по отношение на предмета на колективното договаряне; iii) неправилно разграничаване на икономическите сектори, което пречи на формирането на структури за колективно договаряне на секторно равнище; iv) неприлагане на колективните трудови договори; v) неефективна защита от дискриминация, насочена срещу синдикални организации; vi) неефективни процедури за консултация; vii) липса на конструктивност при преговорите; viii) липса на капацитет за договаряне или пълноценно участие в процедурите за консултации.
- (20) Представителността и капацитетът на националните социални партньори също трябва да бъдат засилени с оглед на прилагането на национално ниво на автономни споразумения между социалните партньори на равнището на Съюза. Ето защо следва да се обърне специално внимание на осигуряването на благоприятна рамка за социален диалог, включително колективно договаряне, и на това националните социални партньори да разполагат с достатъчен капацитет, за да допринасят ефективно за работата на социалния диалог на равнището на Съюза и за прилагането на национално равнище на рамковите споразумения, подписани от социалните партньори на равнището на Съюза.
- (21) Директива 2014/24/ЕС²⁴ за обществените поръчки, Директива 2014/25/ЕС²⁵ относно възлагането на поръчки от възложители, извършващи дейност в секторите на водоснабдяването, енергетиката, транспорта и пощенските услуги, и Директива 2014/23/ЕС²⁶ за възлагането на договори за концесия изискват от държавите членки да зачитат правото на организиране и колективно договаряне съгласно Конвенция № 87 на МОТ за синдикалната свобода и закрилата на правото на синдикално организиране и Конвенция № 98 на МОТ за правото на организиране и на колективно договаряне.

²⁴ ОВ L 94, 28.3.2014 г., стр. 65.

²⁵ ОВ L 94, 28.3.2014 г., стр. 243.

²⁶ ОВ L 94, 28.3.2014 г., стр. 1

- (22) Колективното договаряне следва да бъде достъпно за всички работници, които са в сходно положение, включително самостоятелно заетите лица. Съдът на Европейския съюз е постановил, че колективен трудов договор, който обхваща самостоятелно заети доставчици на услуги, може да се разглежда като резултат от социален диалог, когато доставчиците на услуги са в положение, сходно с това на работниците²⁷. Той също е потвърдил, че „в съвременната икономика невинаги е лесно да се установи качеството на предприятие на някои доставчици на услуги на свободна практика“²⁸.
- (23) Насоките относно прилагането на конкурентното право на Съюза към колективните трудови договори по отношение на условията на труд на самостоятелно заетите лица, работещи сами²⁹, имат за цел да изяснят кога самостоятелно заетите лица могат да договорят колективно по-добри условия на труд, без да нарушават правилата на Съюза в областта на конкуренцията.
- (24) Предложението за Директива относно подобряването на условията на труд при работата през платформа³⁰ съдържа разпоредби, които имат за цел да насърчават социалния диалог при алгоритмичното управление чрез въвеждане на колективни права по отношение на информирането и консултирането относно съществени промени, свързани с използването на автоматизирани системи за наблюдение и вземане на решения.
- (25) С Регламент (ЕС) 2021/1057 на Европейския парламент и на Съвета³¹ се запазва задължението на държавите членки да гарантират подходящо участие на социалните партньори в изпълнението на политиките, подкрепяни от Европейския социален фонд плюс (ЕСФ+), и се засилва задължението за подкрепа на изграждането на капацитет на социалните партньори. За тази цел държавите членки следва да разпределят подходящ дял от средствата по ЕСФ+ за изграждането на капацитета на социалните партньори и гражданското общество. Държавите членки, за които има специфична за всяка държава препоръка в рамките на европейския семестър в тази област, следва да разпределят за тази цел най-малко 0,25 % от своите средства от ЕСФ+ при споделено управление.
- (26) Настоящата препоръка ще подкрепи прилагането на принцип 8 от Европейския стълб на социалните права. Тя 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. Настоящата препоръка допълва и не засяга вече съществуващите инструменти на равнището на Съюза.

²⁷ Решение на Съда от 4 декември 2014 г., *FNV Kunsten Informatie en Media/Staat der Nederlanden*, C-413/13, EU:C:2014:2411, т. 31 и 42.

²⁸ Решение на Съда от 4 декември 2014 г., *FNV Kunsten Informatie en Media/Staat der Nederlanden*, C-413/13, EU:C:2014:2411, т. 32;

²⁹ Съобщение на Комисията „Насоки относно прилагането на конкурентното право на Съюза към колективните трудови договори във връзка с условията на труд на самостоятелно заетите лица, работещи сами“ 2022/C 374/02 (ОВ С 374, 30.9.2022 г., стр. 2)

³⁰ Предложение за Директива относно подобряването на условията на труд при работата през платформа (COM(2021)762 final).

³¹ Регламент (ЕС) 2021/1057 на Европейския парламент и на Съвета от 24 юни 2021 г. за създаване на Европейския социален фонд плюс (ЕСФ+) и за отмяна на Регламент (ЕС) № 1296/2013 (ОВ L 231, 30.6.2021 г., стр. 21).

- (27) Тя не следва при никакви обстоятелства да се разглежда като основание за намаляване на равнището на подкрепа, която вече се предоставя за социалния диалог, включително колективното договаряне, в държавите членки. Тя също така не възпрепятства държавите членки да въведат по-силни мерки за подкрепа и напредничави разпоредби за социалния диалог, включително колективното договаряне, които се различават от съдържащите се в настоящата препоръка.
- (28) Настоящата препоръка не засяга компетентността на държавите членки по отношение на правото на сдружаване, правото на стачка и правото да се налага локаут в съответствие с разпоредбите на член 153, параграф 5 от ДФЕС, както и автономността на социалните партньори.

ЗА ЦЕЛИТЕ НА НАСТОЯЩАТА ПРЕПОРЪКА СЕ ПРИЛАГАТ СЛЕДНИТЕ ОПРЕДЕЛЕНИЯ:

- (1) „Социален диалог“ 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 икономическата и социалната политика, 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 дружествено равнище на междусекторно или секторно ниво, или при комбинация от тях.
- (2) „Колективно договаряне“ означава всички преговори, провеждани съгласно националното законодателство и практики във всяка държава членка между работодател, група работодатели или една или повече организации на работодатели, от една страна, и една или повече синдикални организации, от друга страна, за определяне на условията на труд и заетост.
- (3) „Колективен трудов договор“ означава писмено споразумение относно разпоредбите за условията на труд и заетост, сключено от социалните партньори, имащи правомощията да преговарят съответно от името на работниците и работодателите съгласно националното право и практика, включително онези, които са общоприложими.
- (4) „Дерогации“ от споразумения на по-високо равнище означава отворени клаузи или клаузи за дерогация, които дават възможност да се определят стандарти или условия, различни от съдържащите се в споразумението, когато това е оправдано и договорено от социалните партньори.
- (5) „Изграждане на капацитет“ означава засилване на уменията, способностите и правомощията на социалните партньори да участват ефективно и на различни равнища в социалния диалог, включително колективното договаряне, (съвместното) регулиране на трудовите правоотношения, двустранните и тристранните консултации и изготвянето на обществени политики.

ПРЕПОРЪЧВА НА ДЪРЖАВИТЕ ЧЛЕНКИ, В СЪОТВЕТСТВИЕ С НАЦИОНАЛНОТО ПРАВО И/ИЛИ ПРАКТИКА, СЛЕД КОНСУЛТАЦИИ И В ТЯСНО СЪТРУДНИЧЕСТВО СЪС СОЦИАЛНИТЕ ПАРТНЬОРИ, ПРИ ЗАЧИТАНЕ НА ТЯХНАТА АВТОНОМНОСТ:

- (1) да осигурят благоприятна среда за двустранен и тристранен социален диалог, включително колективно договаряне, в публичния и частния сектор на всички равнища, включително междуотраслово, секторно, дружествено или регионално равнище, която:
 - а) зачита основните права на свобода на сдружаване и колективно договаряне;
 - б) насърчава силни и независими синдикални организации и организации на работодателите;
 - в) включва мерки за укрепване на техния капацитет;
 - г) осигурява достъп до съответната информация, необходима за участие в социалния диалог;
 - д) насърчава участието на всички страни в социалния диалог;
 - е) се приспособява към цифровата ера, насърчава колективното договаряне в новия свят на труда и честния и справедлив преход към неутралност по отношение на климата;
 - ж) осигурява подходяща институционална подкрепа.

както е описано по-подробно в настоящата препоръка.

- (2) да гарантират, че социалните партньори участват систематично, съдържателно и своевременно в разработването и изпълнението на политиките по заетостта и социалните политики и когато е релевантно, на икономическите и други публични политики, включително в контекста на европейския семестър.
- (3) да гарантират, че социалните партньори имат достъп до съответната информация за общата икономическа и социална ситуацията в тяхната държава членка и за съответната ситуация и политики за респективните сектори на дейност, необходима за участие в социалния диалог и колективното договаряне.
- (4) да гарантират, че представителните организации на работодателите и синдикалните организации са признати за целите на социалния диалог и колективното договаряне, включително като:
 - а) гарантират, че когато компетентните органи прилагат процедури за признаване и представителност с оглед на определянето на организациите, на които да бъде предоставено правото на колективно договаряне, това определяне е открито и прозрачно, основава се на предварително установени и обективни критерии по отношение на представителния характер на организациите, както и че тези критерии и процедури са установени в консултация със синдикалните организации и организациите на работодателите;
 - б) когато в рамките на едно и също предприятие има както представители на синдикални организации, така и избрани представители, вземат подходящи мерки, когато е необходимо, за да се гарантира, че

съществуването на избрани представители не се използва за подкопаване на позицията на съответните синдикални организации или на техните представители;

- в) гарантират, че специфичната роля на организациите на социалните партньори е напълно призната и зачитана в структурите и процесите за социален диалог, като същевременно признават, че гражданският диалог, включващ по-широк кръг от заинтересовани страни, е отделен процес.
- (5) да гарантират, че работниците и представителите на работниците, включително тези, които са членове или представители на синдикални организации, са защитени при упражняване на правото или правата си на колективно договаряне срещу всяка мярка, която може да им навреди или да има отрицателно въздействие върху тяхната заетост. Те следва също така да гарантират, че работодателите са защитени срещу всякакви незаконни мерки, когато упражняват правото или правата си на колективно договаряне.
- (6) да насърчават доверието във и сред социалните партньори и да насърчават сключването на колективни трудови договори. В случай на несъгласие и без да се засяга правото на достъп до подходящи административни и съдебни процедури за осигуряване на спазването на правата и задълженията, произтичащи от закона или от колективни трудови договори, и като се вземат предвид всички процедури, определени от социалните партньори, те следва да способстват и да насърчават механизми за тяхното разрешаване, включително:
- а) използването на помирение, медиация и арбитраж, със съгласието на двете страни, с оглед на улесняването на преговорите и подобряване на прилагането на колективното договаряне и на колективните трудови договори;
 - б) въвеждането на медиатори, ако такива все още не са въведени, които могат да действат в случай на конфликт между синдикалните организации и организациите на работодателите.
- (7) да гарантират, че колективното договаряне е възможно на всички подходящи равнища, включително на дружествено, секторно, регионално или национално равнище, и да насърчават координацията между тези равнища.
- (8) да насърчават по-голямо покритие на колективното договаряне и да създадат условия за ефективно колективно договаряне, включително чрез:
- а) премахване на институционалните или правните пречки пред социалния диалог и колективното договаряне, обхващащи нови форми на заетост или нестандартна заетост;
 - б) гарантиране на свободата на преговарящите страни да вземат решения по въпросите — предмет на преговори;
 - в) гарантиране, че всяка възможност за дерогация от колективните трудови договори е договорена между социалните партньори и ограничена по отношение на условията, при които може да се прилага, като същевременно се гарантира гъвкавост за адаптиране към променящите се условия на пазара на труда и икономически условия, достатъчна стабилност, за да се даде възможност за планиране както на работодателите, така и на работниците, и защита на правата на работниците. В държавите членки, в които за колективното договаряне

има законодателна рамка, такива дерогации следва да бъдат установени в консултация със синдикалните организации и организациите на работодателите;

- г) осигуряване и прилагане на система за осигуряване на прилагането на колективните трудови договори, в това число, когато е целесъобразно, инспекции и санкции. Правилата и практиките за осигуряване на прилагането могат да бъдат договорени и с колективен трудов договор съобразно с националното право или практика.
- (9) да популяризират активно ползите и добавената стойност на социалния диалог и колективното договаряне, по-специално чрез целенасочена комуникация и способности. Те следва да насърчават социалните партньори да оповестяват широко текста на колективните трудови договори, включително чрез цифрови средства и публични регистри.
- (10) да подкрепят националните социални партньори да участват успешно в социалния диалог, включително в колективно договаряне и в изпълнението на автономните споразумения между социалните партньори на равнището на Съюза, наред с другото чрез:
- а) насърчаване на изграждането и укрепването на техния капацитет на всички равнища в съответствие с техните нужди;
 - б) използване на различни форми на подкрепа, включително логистична подкрепа, обучение и предоставяне на правен и технически експертен опит;
 - в) насърчаване на съвместни проекти между социалните партньори в различни области, представляващи интерес, като например предоставянето на обучение;
 - г) насърчаване и когато е целесъобразно, подпомагане на социалните партньори да предлагат инициативи и да разработват нови и иновативни подходи и стратегии за увеличаване на тяхната представителност и членство;
 - д) подкрепа за социалните партньори за адаптиране на техните дейности към цифровата ера, както и за проучване на нови дейности, приспособени към бъдещето на труда, екологичния и демографския преход и новите условия на пазара на труда;
 - е) насърчаване на равенството между половете и равните възможности за всички по отношение на представителството и тематичните приоритети;
 - ж) насърчаване и улесняване на сътрудничеството им със социалните партньори на равнището на Съюза, по-специално с цел да им се даде възможност да прилагат на национално равнище споразуменията, сключени от социалните партньори на равнището на Съюза;
 - з) предоставяне на подходяща подкрепа за прилагане в държавите членки на споразуменията между социалните партньори, сключени на равнището на Съюза;
 - и) оптимално използване на наличното национално финансиране и финансиране от Съюза, например подкрепата по линия на ЕСФ+ и Инструмента за техническа подкрепа, като социалните партньори се

насърчават да използват съществуващото национално финансиране и финансиране от Съюза, включително прерогативните бюджетни редове, предназначени за „специфични компетенции в областта на социалната политика, включително социалния диалог“ и за „Мерки за информиране и обучение на работнически организации“.

- (11) до [ДА СЕ ДОБАВИ дата 18 месеца след публикуване на препоръката] да представят на Комисията изготвен в консултация със социалните партньори списък с мерките, които се предприемат или вече са предприети във всяка държава членка за изпълнение на настоящата препоръка.
- (12) да могат да възложат на социалните партньори изпълнението на съответните части от настоящата препоръка, когато е приложимо в съответствие с националното право или практика.

ПРИВЕТСТВА НАМЕРЕНИЕТО НА КОМИСИЯТА:

- (13) да разработи до [ДА СЕ ДОБАВИ дата 12 месеца след публикуването на препоръката] съвместно договорени показатели за наблюдение на изпълнението на настоящата препоръка съвместно с Комитета по заетостта и със съответните социални партньори и да подобри обхвата и релевантността на събирането на данни на равнището на Съюза и на национално равнище относно социалния диалог, включително относно колективното договаряне.
- (14) да наблюдава редовно изпълнението на настоящата препоръка на национално равнище и на равнището на Съюза съвместно с държавите членки и съответните социални партньори чрез редовни тристранни срещи или поне веднъж годишно в контекста на дейностите за многостранно наблюдение на Комитета по заетостта, в контекста на Европейския комитет за социален диалог и в контекста на европейския семестър. Това наблюдение следва да позволи на социалните партньори, наред с другото, да идентифицират ситуации, в които са били изключени или не са били включени по подходящ начин в консултацията на национално равнище относно политиката на Съюза и националната политика.
- (15) да направи оценка — в сътрудничество с държавите членки, социалните партньори и след консултация с други заинтересовани страни — на действията, предприети в отговор на настоящата препоръка, и да докладва на Съвета до [ДА СЕ ДОБАВИ дата четири години след публикуването на препоръката]. Въз основа на резултатите от оценката Комисията може да разгледа възможността за изготвяне на допълнителни предложения.

Съставено в Брюксел на [...] година.

*За Съвета:
Председател*