



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

ПРЕПОРЪКИ

за създаването, реализирането и мониторинга на политики по реформиране на администрацията

и

ПРЕДЛОЖЕНИЯ

за нормативни промени



ПРОЕКТ BG05SFOP001-2.025-0066-C01

„ДОВЕРИЕТО В АДМИНИСТРАЦИЯТА - ИНДИКАТОР И ГАРАНЦИЯ ЗА ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ“



ВЪВЕДЕНИЕ

Настоящият документ е създаден от Синдикат на административните служители „Подкрепа“ по проект BG05SFOP001-2.025-0066 с наименование „Доверието в администрацията – индикатор и гаранция за добро управление“, който се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд.

В изпълнение на дейностите по проекта бе изготвен Обобщен анализ на реформите в администрацията, който включва:

- Ретроспективен анализ на предприетите до момента реформи и техните последици, с акцент отражението върху правата и задълженията на административните служители при осъществяване на техните служебни или трудови правоотношения;
- Анализ на съществуващите възможности за взаимодействие между СИП и администрацията в процеса на управление на човешките ресурси в административните структури, в процеса на оценяване изпълнението на служебните задължения, цялостното осъществяване на трудовите и служебни правоотношения в администрацията, вкл. участие в процедурите по съставяне на вътрешни актове и колективно трудово договаряне в администрацията;
- Сравнителен анализ чрез „десктоп“ изследване на данни за състоянието на администрацията в страните от ЕС, функционалната ѝ фрагментираност, степента на дигитализация, служебното положение на служителите и други, вкл. проучване на добри практики по провеждане на реформи в поне 3 държави-членки;
- Изследване на публикации в медиите и в социалните мрежи и анализиране на нагласите на обществото и гражданите към политиките за реформи в администрацията;

От така посочените аналитични документи бяха формулирани изводи, които послужиха за изготвяне на настоящите препоръки и предложения за нормативни промени.



ПРЕПОРЪКИ

Препоръка 1:

Всички разработени до момента стратегически документи, в т.ч. Стратегията за развитие на държавната администрация, Стратегията за развитие на електронното управление, Стратегията за децентрализация и други, в своята функционална обвързаност определят реформирането и модернизирането на администрацията като основен приоритет. При формулиране на конкретни политики за реформиране на администрацията, обаче, е наложително да се изостави традиционния и популистки подход за приоритетно ориентиране към мерки и действия за редуциране числеността на служителите и ограничаване на разходите за персонал. Водещ приоритет на всяка административна реформа трябва да бъде само и единствено повишаването на качеството на дейността на администрацията, подобряването на административното обслужване, съобразяването и удовлетворяването на нарастващите очаквания на гражданите и бизнеса. Качествените трансформации на административното обслужване са постижими само чрез човешки ресурс, който притежава съответните професионални знания и умения и има необходимата мотивация за качествено изпълнение на служебните задължения. Анализът на проведените през годините реформи недвусмислено показва подчертана тенденция на редуциране на правата на административните служители до степен, чиято закономерна последица е пълната демотивация на служителите, нарастващо текучество, липса на квалифицирани кадри и произтичащото от това влошаване на качеството на административни услуги, което в крайна сметка се отразява осезаемо върху икономическия и обществения живот в страната.

Препоръчваме незабавно да се пристъпи към преосмисляне и оценка всички тези процеси, в резултат на което **да се създадат нови и ефективни форми за стимулиране на служителите за качествено изпълнение на служебните задължения и удовлетвореност от служебното им положение и държавната служба, която заемат. Наред със създаването на възможности за привличане на квалифицирани специалисти, кариерно развитие и надграждаща квалификация, специално внимание трябва да се обърне на подобряване на условията на труд, вкл. в контекста на концепцията на Международната организация на труда за достоен труд и достойни работни места. Реализираната през 2012 г. мащабна „реформа“ по отношение на заплащането в администрацията може да бъде определена категорично като**

----- www.eufunds.bg -----

Този документ е създаден с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Синдикат на административните служители „ПОДКРЕПА“ и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на Европейския съюз и Управляващия орган.



неуспешна. Въведените рестрикции направиха държавната служба непривлекателна за специалисти, за които пазарът на труда предлага по-качествени работни места с високи възнаграждения и множество допълнителни стимули. Административните структури са неконкурентноспособни поради драстичните ограничения при определянето на индивидуалните размери на заплатите, невъзможността за допълнително стимулиране, липсата на перспективи за развитие, вкл. лимитирани драстично способности за нарастване на възнагражденията. Голяма част от заварените от реформата специалисти напуснаха административните структури, а тези които не са го направили са допълнително натоварени, демотивирани и негативно настроени, което се отразява на качеството на изпълнение на служебните задължения. Всеобща е констатацията за огромните дисбаланси, които акумулира „реформата Дянков“. Изпълнителната власт бе принудена да търси и прилага инцидентни решения за преодоляване на негативните последици от възприетите механизми на формиране и актуализиране на заплатите, но те не могат да постигнат нужния ефект. Предвид на всичко посочено, препоръчваме **централно място при формулиране на нови политики за реформиране да бъде отделено на създаването на нова и ефективна методика за формиране и актуализиране на възнагражденията**, както и на цялостна концепция за подобряване на условията на труд в административните структури до степен, която да направи държавната служба привлекателна и престижна за млади и квалифицирани специалисти. Подобен вид реформа изисква активното участие на самите служители при формулирането и реализирането на политики, като най-ефективната форма за подобно участие е активното взаимодействие между синдикалните организации на служителите и администрацията. **На преден план отново следва да бъде поставена и препоръката да се разработи механизъм за въвеждане на колективното договаряне като инструмент за социален диалог по отношение на правното положение на държавните служители**, което пък от своя страна изисква създаване на възможности за реално договаряне, чрез промяна на част от императивните норми в **Закона за държавния служител**.

Даваме си сметка, че реализирането на подобно сътрудничество и адаптирането на политиките за реформи към очертаните проблеми изисква освен усилия и време, но и ясно осъзнаваме, че много от проблемите не търпят отлагане, поради което по-нататък сме отправили и конкретни предложения за нормативни промени, които, при наличието на консенсус, могат да бъдат реализирани веднага и в периода на подготовка на по-всеобхватни реформи с дългосрочен ефект.

----- www.eufunds.bg -----



Препоръка 2:

Нарастването на общата численост на заетите в администрацията е нормативно ограничено още от 2010 г., но считаме за наложително да се подхожда с по-голямо внимание към темпа на разширяване на обхвата на държавната служба, при което длъжности, заемани по трудови правоотношения се трансформират в длъжности, които се заемат по служебни правоотношения. Разбира се, налице са хипотези, при които това е оправдано и обосновано, но принципно този процес размива допълнително понятието „държавна служба“ и се отдалечава от първоначално заложеното му значение. Необосновано изглежда трансформирането на експертни и технически длъжности, които по подразбиране следва да се изпълняват в рамките на трудово правоотношение, в длъжности, които се заемат от лица със статут на държавни служители. Освен това, от една страна, поради натрупаните през годините рестрикции при уредбата на служебните правоотношения, които все по-често са по-неблагоприятно регламентирани чрез ЗДСл, отколкото трудовите правоотношения в Кодекса на труда, този процес увеличава броя на служителите върху които тези рестрикции оказват негативно влияние. От друга страна, нарастването на броя на държавните служители за сметка на заетите по трудово правоотношение в администрацията, „стимулира“ политиците да налагат допълнителни рестрикции по отношение на държавните служители в търсенето на „икономии“ от разходи за персонал. Комбинацията от тези явления се отразява негативно на престижа на държавната служба и на отношението към нея.

Препоръка 3:

През последните няколко години и в България се предприеха редица стъпки за реформиране на администрацията чрез въвеждане на консолидирани споделени услуги. Анализът на подобен реформаторски подход в Естония, която често се сочи за водещ пример в тази област показва, че реализацията на споделените услуги там стартира през 2009 и процеса на въвеждането им продължава и до днес. Въпреки, че Естония е признат пионер и лидер в дигиталната трансформация и въвеждането на нови информационни и комуникационни технологии в Европа и в света, направените при анализа изводи и уточнения, сочат че:

- Преминаването към споделени услуги трябва да се извършва **плавно, поетапно и за продължителен период** от време.
- Този процес се нуждае от сериозно по размера си **финансово обезпечаване**.

----- www.eufunds.bg -----



- Основният фокус **не е** поставен върху драстичното и бързо редуциране на персонал, а **върху постигането на качество на споделените услуги** и на административно-отчетната система като цяло.
- Пристъпва се първо към осигуряване на необходимия ресурс и капацитет и едва **след това** към „икономия на персонал“, а не обратното.

Тези изводи се потвърждават от факта, че въпреки сериозния напредък, както при въвеждането на стандартни и консолидирани споделени услуги, така и на електронизация на обществената услуга, Естония запазва сравнително непроменен дела на заетите в обществения сектор спрямо трудоспособното население на страната, като дела на заетостта в държавния апарат продължава да е над средните за ОИСР (Организация за икономическо сътрудничество и развитие).

Предвид посоченото, препоръката ни е при въвеждането на споделени услуги, да се подходи с нужното внимание и предпазливост, при поетапно, плавно и последователно създаване на нужната основа от финансова обезпеченост и добре развита информационно-комуникационна система. Опитът, както на Естония, така и на други държави, в които е въведен принципът на споделените услуги, показва, че успешни са само стратегиите, при които се подхожда по т.нар. частичен модел – плавно обхващане на ограничен брой структури и ограничен брой услуги, поетапно стандартизиране и консолидиране чрез бавно разширяване на обхвата на структурите и услугите при създаване на достатъчно условия за осъзнато приемане на процеса без противопоставяне и противодействие от страна на служителите.

Препоръка 4:

Налице е трайна тенденция по създаване на все по-негативен образ на административните служители от публичния сектор в популистко търсене на политически дивиденди, акумулирани от нагласите на обществото. Оплюването на администрацията и хвърлянето на сензационни данни за нейната численост, раздутост и „привилегии“ се използват като аргументация за заклеймяването ѝ като паразитираща клика от мързеливи и некомпетентни „калинки“.

На фона на все по-осезаемата икономическа криза, добавена към политическата такава през последните две години, всичко това способства за почти необратимото задълбочаване на започнатия преди десетилетия процес на нарастване на недоверието към институциите, а оттам и към всички органи на държавната и местна администрация. Съкращенията в администрацията и „ограничаването на прекомерната бюрокрация“ са неизменно сред най-популярните предизборни обещания. Политиците имат интерес да изместват фокуса от всички важни за обществото теми и да насочват общественото негодувание към администрацията, която

----- www.eufunds.bg -----

Този документ е създаден с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Синдикат на административните служители „ПОДКРЕПА“ и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на Европейския съюз и Управляващия орган.



превръщат във „виновник“, а тя е всъщност само изпълнител на формираните от тях политики. Медиите не се противопоставят на този процес, а с охота го подпомагат. Формулирани веднъж, обвиненията и митовите биват „официализирани“ чрез медиите. Публикациите им придават статут на „доказани истини“, „потвърдени от последна инстанция“. Сензационно поднесени и предизвикали очаквания интерес у гражданите, те безкритично се мултиплицират сред обществото. Социалните мрежи, от своя страна, създават нова принадлежна, но и много повлиятелна върху обществените нагласи медийна среда, която черпи с пълни шепа от „официозите“, поставяйки по този начин „стикер“ за автентичност и достоверност на циркулиращата информация. Влязла в потока на „социалките“, информацията се модифицира до неузнаваемост, но не допуска възражения и корекции, защото вече е „сертифицирана“ от „авторитетни източници“.

Всичко това налага централната и местна администрации, във взаимодействие със социалните партньори и други привлечени за каузата организации от неправителствения сектор, да се ангажират активно с кампании за повишаване на доверието в администрацията. Тези кампании трябва да излязат извън рамките на стандартните методи и да бъдат насочени към активно присъствие в социалните медии, при което адресат да е обикновения гражданин, на който по достъпен и разбираем начин да се предоставя актуална, достоверна и аргументирана позиция по най-често и най-масово популяризираните негативни и неверни твърдения.

В момента административните структури са пасивен наблюдател, който безропотно и безответно приема отправяните критики и обвинения към служителите и с мълчанието си легитимира невярната и манипулираща информация, като така с нарастващ интензитет разрушава имиджа на институциите и държавността, доразрушава и без това разбитото през последните години доверие на гражданите към администрацията. Препоръката ни е да се създават и популяризират активно и последователно както позитивни новини, така и разяснителни материали, които аргументирано да се противопоставят на разпространяваните неистини и манипулиращи твърдения.

Препоръка 5:

Анализът на нивото на взаимодействие между социално-икономическите партньори и администрацията показва, че много от нормативно регламентирани форми на сътрудничество, особено на местно ниво или не са конституирани въобще, или въпреки че са създадени, не функционират ефективно и съществуването им е формално.

----- www.eufunds.bg -----



Общинските съвети за тристранно сътрудничество, например, в масовия случай не осъществяват каквато и да е дейност или ако го правят не е регулярно, а инцидентно чрез отделни техни секторни комисии, напр. тристранните комисии по образование в случаите на колективно трудово договаряне на общинско ниво. Основните идентифицирани причини са липсата на активност от страна на общинските администрации, както и недостатъчното развитие на сдружаването на работодателите в местни организации на секторен принцип.

Практиката показва, че от множеството органи за осъществяване на сътрудничество, които са предвидени нормативно да функционират на местно ниво, ефективно осъществяват дейност предимно тези, на които в нормативен акт е възложена компетентност да приемат решения за утвърждаване на определени актове на местната администрация, поради което тяхното периодично свикване се явява „*обстоятелство, без което не може*“, но дейността им де факто се ограничава до провеждане на формалните процедури по вземане на съответните решения. Постоянните комисии по заетост към Областните съвети за развитие, например, според Закона за насърчаване на заетостта следва да вземат решения във връзка с проекти на регионални програми за заетост и/или обучение, както и във връзка с наблюдението и контрола на изразходваните средства за активна политика на пазара на труда. Поради тези си правомощия, постоянните комисии по заетостта към Областните съвети за развитие, са много по-регулярно и много по-ефективно функциониращ орган отколкото самите областни съвети, към които са създадени и които от своя страна също осъществяват дейността си най-вече в случаите, когато заради нормативно установени процедури следва да вземат решения по определени въпроси, напр. да съгласуват изготвените съгласно Закона за водите регионални генерални планове за ВиК системите и съоръженията.

В същото време се констатира своеобразен вакуум при регламентацията на сътрудничеството между синдикалните организации и администрацията по отношение на служебните правоотношения. В закона за държавния служител на практика липсва уредба относно сътрудничеството със социалните партньори. Създадената през 2016 г. възможност за сключване на споразумение, с което да се определят структурата, обхватът и формите на сътрудничеството между синдикалните организации на държавните служители и Министерски съвет, продължава да формално регламентирана и неприложима предвид липсата на предвидената в закона наредба, която да уреди процедурата за сключване на такова споразумение. Едно от формулираните в този документ предложения за нормативни промени е свързано именно с този нормативен вакуум.

----- www.eufunds.bg -----

Този документ е създаден с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Синдикат на административните служители „ПОДКРЕПА“ и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на Европейския съюз и Управляващия орган.



Предвид на посоченото дотук, препоръката ни е да се инициират и положат активни, съвместни и координирани усилия на националните ръководства на синдикалните и работодателски организации, на Националното сдружение на общините в България, на Министерски съвет чрез областните управители, както и на други заинтересовани организации, за активиране на различните съществуващи според законодателството форми на сътрудничество за постигане на нужната ефективност и резултатност от процеса на взаимодействие между социално икономическите партньори и администрацията на всички нива.

ПРЕДЛОЖЕНИЯ

за нормативни промени

За повече яснота и последователност сме групирали предложенията за нормативни промени, както следва:

- Предложения, свързани с правата на работещите по трудово и служебно правоотношение в държавната администрация;
- Предложения, свързани с взаимодействието между социално-икономическите партньори и администрацията;
- Предложения, свързани с взаимодействието между синдикалните организации на служителите и администрацията по отношение на трудовите и служебни правоотношения на служителите.

I. ПРЕДЛОЖЕНИЯ, СВЪРЗАНИ С ПРАВАТА НА РАБОТЕЩИТЕ ПО ТРУДОВО И СЛУЖЕБНО ПРАВООТНОШЕНИЕ В ДЪРЖАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ:

Както сме посочили в отправените препоръки, при формулирането и реализирането на политики по реформиране на администрацията, трябва да бъде изоставен подходът, при който подобряването на качеството на административните услуги бива измествано като приоритет от стремежа за самоцелна и популистки аргументирана оптимизация, насочена към реализиране на бюджетни икономии, осъществими най-често чрез орязване на правата на служителите в

----- www.eufunds.bg -----

Този документ е създаден с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Синдикат на административните служители „ПОДКРЕПА“ и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на Европейския съюз и Управляващия орган.



администрацията. Направеният анализ на реформите по отношение на правното положение на служителите недвусмислено и аргументирано доказва последователните и трайно негативни тенденции при прилагане на тази порочна практика. В резултат от този процес наблюдаваме драстично несъответствие между поставените цели за качествени подобрения в административното обслужване и реалните резултати от осъществените „реформи“. „Държавната служба“, както и полагането на труд в администрацията въобще, не само че не могат да бъдат определени като „престижни“, но и все по-категорично се определят като непривлекателни, поради което привличането и задържането на квалифицирани специалисти се превръща в добро пожелание, което не може да бъде практически осъществено. Необходим е незабавен и детайлен преглед на регламентацията на правното положение на работещите по трудово и служебно правоотношение в администрацията. Провежданата политика на рестрикции следва да бъде заменена от политика по възстановяване на някои от отнетите права, съчетано със създаване на нови, съответстващи на съвременните европейски тенденции при уреждане на трудовите и служебни правоотношения. Отчитайки множеството политически и обществени специфики у нас, които биха довели до противопоставяне на провеждането на подобна реформа и нейното забавяне, предлагаме междувременно да бъдат предприети незабавни действия за решаване на най-неотложните проблеми, като се направят някои първоначални промени в нормативната уредба, с които да се реализират нужните първи стъпки към повишаване качеството на човешките ресурси в администрацията, най-вече чрез подобряване на условията на труд, повишаване на мотивацията на служителите и конкурентността на административните структури на пазара на труда за привличане и задържане на квалифицирани специалисти. В този смисъл формулираме следните конкретни предложения:

Предложение № 1

В ал.12 на чл.107а от Кодекса на труда т.2 да се измени, като придобие следната редакция:

„2. при завръщане от отпуск за бременност, раждане и осиновяване или за отглеждане на дете по чл. 163, 164, 164а и 164б“.

Мотиви към предложение № 1:

След приемането на текста през 2012 г. бяха направени редица изменения в регламентацията на платените отпуски свързани с бременност, раждане и отглеждане на дете, в т.ч. новата регламентация на платения отпуск за отглеждане на дете настанено при близки и роднини или в

----- www.eufunds.bg -----

Този документ е създаден с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Синдикат на административните служители „ПОДКРЕПА“ и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на Европейския съюз и Управляващия орган.



приемно семейство (чл.164а от КТ) и на платения отпуск при осиновяване на дете до 5 годишна възраст (чл.164б от КТ). Тези промени бяха отразени адекватно през 2018 г. с промени в чл.67, ал.5, т.2 от Закона за държавния служител, както и чрез промени от 2019 г. в Наредбата за заплатите на служителите в държавната администрация, чрез изменение в чл. 11, ал. 1, т. 2 от Наредбата, но поради законодателен пропуск не е променена уредбата в Кодекса на труда по отношение на работещите по трудово правоотношение в държавната администрация, за които НЗСДА е приложима. Поради тази причина, предлагаме отстраняване на пропуска и констатираното несъответствие чрез съответното изменение в чл.107а, ал. 12, т. 2 от Кодекса на труда.

Предложение № 2

В ал.14 на чл.107а от Кодекса на труда се създава нова точка 1 с текст:

„1. допълнително възнаграждение за придобит трудов стаж и професионален опит.“

Досегашните точки от 1 до 6, стават съответно от 2 до 7.

В чл.107а от КТ се създава нова ал.15 с текст:

„(15) Размерът на допълнителното възнаграждение по ал. 14, т. 1, както и условията и редът за получаването му се определят с нормативен акт на Министерския съвет.“

Досегашните алинеи 15-21 променят номерацията си.

В досегашната ал.15 позоваванията на „т.5“ се заменят с „т.6“.

В досегашната ал.16 изразът „ал.14, т.1-5“ се заменя с „ал.14, т.2-6“.

В досегашната ал.17 „т.6“ се заменя с „т.7“.

Мотиви към предложението № 2:

Синдикатът на административните служители „Подкрепа“ нееднократно е изразявал становища във връзка с негативните последици от реализираната през 2012 г. „реформа“ в начина на определяне на възнагражденията на държавните служители и на работещите по трудово правоотношение в държавната администрация. Използваният подход за определяне на индивидуалните заплати, както и механизмите за тяхното увеличаване се нуждае от кардинална ревизия, а приемането на нова методика за определяне на заплатите и тяхното актуализиране е от ключово значение за постигането на реални резултати по отношение на качеството на човешките ресурси в администрацията. Един от съществените елементи на извършената през 2012 година „реформа“ бе премахването на възможността за начисляване и изплащане на допълнителното възнаграждение за придобит трудов стаж и професионален опит. Концепцията

----- www.eufunds.bg -----

Този документ е създаден с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Синдикат на административните служители „ПОДКРЕПА“ и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на Европейския съюз и Управляващия орган.



на МОТ за достоен труд е изградена около принципа за равно третиране на работещите от закона. Именно това равнопоставяне бе нарушено с реформата от 2012 г., когато полагащите труд по трудово правоотношение в държавната администрация бяха лишени от съществуващата за останалите работещи по трудово правоотношение възможност да получават ежегодно нарастване на възнаграждението си въз основа на натрупания професионален опит и стаж. Липсата на този вид допълнително възнаграждение, съчетана с императивно фиксирани и силно ограничени възможности за нарастване на основните индивидуални заплати, създават сериозни проблеми при набиране и задържане на персонал в административните структури. От една страна, администрацията е неатраaktivна и неконкурентноспособна на пазара на труда за привличане на квалифицирани специалисти отвън. От друга страна, за да бъдат привлечени, новите служители често получават същите или по-големи възнаграждения от дългогодишните служители с натрупан професионален опит и стаж в съответната структура, което демотивира последните и е основен катализатор за текучество на опитни кадри, което в крайна сметка се отразява на качеството на административното обслужване. Премахването на този вид допълнително възнаграждение по всеобщо мнение е едно от най-несправедливите, най-необосновани и най-неудачни проявления на неуспешната реформа от 2012 г., поради което възстановяването му е от първостепенно и стратегическо значение.

Предложение № 3

Сегашната ал.19 на чл.107а да бъде отменена.

Мотиви към предложението № 3:

От една страна, предложението за отпадане на текста на ал.19 е пряко свързано с предложението № 3 за възстановяване на допълнителното възнаграждение за придобит трудов стаж и професионален опит, което би следвало да стане част от брутно възнаграждение, от което се изчислява възнаграждението за платен отпуск, както и обезщетенията по Кодекса на труда. От друга страна, предложението следва да премахне едно също несправедливо проявление на „реформата“ от 2012 г. Именно като част от тази реформа бе прието и въведено правилото визирано в ал.19 на чл.107а от КТ, според което възнаграждението за платен годишен отпуск и обезщетенията по този кодекс за служителите, работещи по трудово правоотношение в държавната администрация, да се определят **само въз основа на индивидуалната основна месечна заплата**. Чрез този текст, работещите по трудово правоотношение бяха на практика извадени от приложното поле на чл.177 и чл.228 от КТ, относими на общо основание към

----- www.eufunds.bg -----

Този документ е създаден с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Синдикат на административните служители „ПОДКРЕПА“ и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на Европейския съюз и Управляващия орган.



всички други работници и служители, чиито трудови правоотношения се регулират чрез Кодекса на труда. Както чл.177 от КТ, регламентиращ заплащането на платения отпуск, така и чл.228 от КТ, регламентиращ начина на изчисляване на обезщетенията по КТ, използват като база за изчисляване брутното възнаграждение на работниците и служителите. Чрез ал.19 на чл.107а от КТ, служителите са изключени и от приложното поле на Наредбата за структурата и организацията на работната заплата (НСОРЗ), която определя обхвата на понятието „брутно възнаграждение“ по смисъла на чл.177 и чл.228 от КТ. При действието на ал.19 на чл.107а, никое допълнително възнаграждение не може да бъде включено в базата за изчисляване на платения отпуск или обезщетение по КТ, защото за база императивно е определено само основното възнаграждение, а не брутното, както е според НСОПЗ, където е посочено, че в брутното влизат и допълнителните възнаграждения с постоянен характер, както и допълнителното възнаграждение за вътрешно съвместителство по чл.259 от КТ. Освен това, съгласно чл.17, ал.2 от НСОПЗ в брутното трудово възнаграждение за определяне на възнаграждението за платен годишен отпуск по чл. 177 от Кодекса на труда се включва и съответната пропорционална част от допълнителните периодични или годишни възнаграждения, изплатени след ползването на платения отпуск, като за целта се преизчисляват изплатените възнаграждения за платен отпуск. Предвид текста на чл.107а, ал.19, регламентираното с Наредбата за заплатите на служителите в държавната администрация допълнително възнаграждение за постигнати резултати не може да бъде включвано в базата за изчисляване на възнаграждението за платен отпуск, независимо от факта, че при въвеждането на този вид допълнително възнаграждение през 2012 г. бе публично афиширано като нова методика, при която **част от заплатите на служителите** да се предоставят под формата на допълнително възнаграждение за постигнати резултати в зависимост от степента на изпълнение на длъжността.

Предвид предложението ни за възстановяване на допълнителното възнаграждение за придобит трудов стаж и професионален опит, предлагаме едновременно с него да бъде възстановена възможността възнагражденията за платен отпуск и обезщетенията по КТ да се начисляват и изплащат по общоприетите правила, визирани в КТ и в НСОПЗ.

Предложение № 4

В чл.107а от Кодекса на труда се създава нова ал.22 с текст:

„(22) При изпълнение на служебните си задължения служителите, работещи по трудово правоотношение в държавната администрация имат право на представително или

----- www.eufunds.bg -----



униформено облекло за всяка календарна година при условия и по ред, определени с акт на Министерски съвет. “

Предложение № 5:

Реализирането на предложение № 4 и приемането на нова ал.22 в чл.107а от КТ предполага приемане и на съответни подзаконовни текстове, които да осигурят прилагането на новата ал.20 на чл.107а. Възможни са три алтернативни варианта:

- Приемане на отделна нарочна наредба за представителното и униформеното облекло на служителите, работещи по трудово правоотношение в държавната администрация по подобие на Наредба № 14 от 16 ноември 2016 г. за представителното облекло на лицата от институциите в системата на предучилищното и училищното образование;
- Приемане на текстове в Наредбата за безплатното работно и униформено облекло, регламентиращи условия и ред за предоставяне на представително работно облекло за служителите, работещи по трудово правоотношение в държавната администрация;
- Приемане на текст в Наредбата за служебното положение на държавните служители, който да указва, че Раздел VI от наредбата се прилага и за служителите, работещи по трудово правоотношение в държавната администрация.

Мотиви към предложението № 4 и предложението № 5:

Предоставянето на работно облекло на работещите по трудово и по служебно правоотношение в държавната администрация в момента се урежда по различен начин:

- Държавните служители имат право на „представително работно облекло“ или униформено облекло за всяка календарна година съгласно Наредбата за служебното положение на държавните служители (НСПДС), като в наредбата се посочва, че стойността на представителното облекло се дава в пари, като изборът и видът на облеклото се осигуряват от всеки държавен служител;
- Служителите по трудово правоотношение в държавната администрация имат право на работно облекло съгласно чл.296 от КТ и издадената за неговото прилагане Наредба за безплатното работно и униформено облекло (НБРУО), съгласно чл.8, ал.2 от която, „работното облекло се предоставя в готов вид“.

Спецификата на работа на служителите в държавната администрация, в общия случай, на практика изисква носенето на представително облекло по време на изпълнение на служебните им задължения, а не на работно облекло, което по смисъла на НБРУО има за цел да предпазва

----- www.eufunds.bg -----

Този документ е създаден с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Синдикат на административните служители „ПОДКРЕПА“ и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на Европейския съюз и Управляващия орган.



личното облекло по време на работа. Облеклото на служителите по трудово правоотношение следва да се възприема като „представително работно“, каквато е терминологията в НСПДС по отношение на облеклото на държавните служители. Именно поради тази причина, за служителите по трудово правоотношение в администрацията трябва да бъде създадена правна възможност да получават средства за представително облекло, подобна на създадената за педагогическите и административни специалисти, работещи по трудово правоотношение в образователните институции.

Приемането на това предложение ще премахне често съществуващата практика на непредоставяне на работно облекло на служителите работещи по трудово правоотношение, което от своя страна е неизпълнение на задълженията на работодателя па чл.296 от КТ. Регламентирането на задължение за осигуряване на средства за представително облекло ще облекчи административно работодателите в държавната и местна администрация, поради отпадането на необходимостта на провеждане на процедури по ЗОП за закупуване на работно облекло в готов вид. Не на последно място, осигуреното представително общество ще повиши самочувствието и престижа на служителите, а оттам ще повлияе положително на отношението им при контактите с граждани и институции при осъществяване на служебните задължения.

Предложение № 6

Да се възстанови регламентацията по отношение на централизирания етап на конкурсите за назначаване на държавни служители **в чл.10 от Закона за държавния служител и в Наредбата за провеждане на конкурсите и подбора при мобилност на държавни служители.**

Мотиви към предложението № 6:

Централизираният етап на конкурсите бе предвиден нормативно през 2016 г. като допълнителна гаранция за обективно и качествено провеждане на принципа за конкуренция въз основа на притежаваните професионални качества при реализиране на задължителното конкурсно начало при назначаване на служители в администрацията. След продължително и повторно отлагане на влизането в сила на разпоредбите, които регламентират провеждането на централизираният етап на конкурсите, в крайна сметка той бе отменен през 2019 г., зад която отмяна до известна степен прозира и своеобразен политически консенсус за противопоставяне срещу механизмите, които биха могли да затруднят политическите и конюнктурни назначения в администрацията.

----- www.eufunds.bg -----



Предвид убедеността ни, че планираната консолидация на споделени услуги, респективно въвеждането на централизиран подбор е процес, който следва да се реализира плавно и поетапно във времето, намираме за наложително, до ефективното и пълноценно въвеждане на споделените услуги в областта на администриране и управление на човешките ресурси, провеждането на централизиран етап на конкурсите при назначаване на служители в администрацията да се приложи като необходим и съществен елемент, гарантиращ в много по-голяма степен обективния подбор на качествени и квалифицирани кадри.

Предложение № 7

В чл.38 от Закона за държавния служител, **ал.2** със текст „Осигуряването на държавния служител става за сметка на съответните бюджети“ **да бъде отменена.**

Да се направят произтичащите от това промени в КСО и други нормативни актове, регламентиращи разпределението на осигурителните вноски по общественото и здравно осигуряване между осигурителите и осигурените лица.

Мотиви към предложение № 7:

Анализ на обществените нагласи и на публикациите в медиите показва, че в негативните коментари свързани със статута и служебното правоотношение на държавните служители, водещо място заема темата със социалното и здравно осигуряване на държавните служители за сметка на съответните бюджети. Синдикатът на административните служители „Подкрепа“ възприема като логична и справедлива идеята за въвеждане на правила за заплащане на осигурителни вноски от държавните служители, при разпределение на осигурителната тежест между осигурените лица и осигурителите аналогично на съществуващото за работещите по трудово правоотношение, но след актуализиране на основните възнаграждения на служителите, позволяващо запазване на съществуващия размер на нетната им заплата.

Реализирането на идеята за „вкарване“ на осигуровките в заплата на държавните служители, респ. на личното им участие в заплащането на осигурителната тежест, ще доведе до най-малко три положителни последици:

- Ще повлияе положително върху фондовете на общественото осигуряване, като се постигне регулярно, реално, в пълен обем и проследимо внасяне на осигурителните вноски за работещите по служебно правоотношение;

----- www.eufunds.bg -----

Този документ е създаден с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Синдикат на административните служители „ПОДКРЕПА“ и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на Европейския съюз и Управляващия орган.



- Ще повлияе положително върху плащанията от осигурителните фондове към държавните служители, защото се повиши размерът на осигурителния доход, върху който се внасят осигурителни вноски за служителите;
- Ще отпадне основанието за огромна част от негативните коментари и обществени дискусии по повод наличието на специална „привилегия“, които влияят крайно отрицателно на нагласите на обществото към административните служители и създават разединение и напрежение в обществото.

Предложение № 8:

Текстът на ал.2 на чл.49 от Закона за държавния служител да се измени и да придобие следната редакция:

„За непрекъснат процес на работа, при които условията на труд не позволяват подневно изчисляване на работното време, органът по назначаване може да установи сумирано изчисляване на работното време за период с продължителност от 1 до 4 месеца.“

Мотиви към предложението № 8:

Република България дълго време се отклоняваше от ангажиментите си по Директива 2003/88/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 4 ноември 2003 г. относно някои аспекти на организацията на работното време, като след натиск от двете представителни синдикални организации, през 2020 г. бяха приети промени в Кодекса на труда, които макар и не напълно коректно и не в цялост транспонираха някои основни правила на Директивата в националното трудово законодателство. Едно от тези правила се свързва с определянето на референтния период за прилагане на член 6 от Директивата (максимална продължителност на седмичното работно време). Съгласно чл.16, буква „б“ от Директива 2003/88/ЕО, този референтен период не може да надвишава 4 месеца. В изпълнение на това изискване, чрез Закона за изменение и допълнение на Кодекса на труда, обнародван в ДВ, бр.107 от 18.12.2020 г. бе приета нова регламентация на периода на отчитане на сумираното изчисляване на работното време, като бе премахната възможността периодът да е с продължителност различна от месечна, а максималната ѝ стойност бе променена от 6 месеца на 4 месеца. Въпреки че Директива 2003/88/ЕО следва да се прилага като в обществената, така и в частния сектор, предвидените в нея ограничения не намериха отражение в правната регулация на работното време на държавните служители. Поради тази причина, действащата в момента ал.2 на чл.49 е в противоречие с разпоредбите на Директива 2003/88/ЕО на Европейския парламент и на Съвета

----- www.eufunds.bg -----

Този документ е създаден с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Синдикат на административните служители „ПОДКРЕПА“ и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на Европейския съюз и Управляващия орган.



от 4 ноември 2003 г. относно някои аспекти на организацията на работното време, тъй като установява период на СИРВ до 6 месеца, при максимално допустим 4 месечен период съгласно чл.16, буква „б“ от Директива 2003/88/ЕО.

Предложение № 9:

В чл.51а от Закона за държавния служител да се създаде нова ал.2 с текст:

„(2) По инициатива или със съгласието на служителя, органът по назначаването може да му възлага извършването на работа от разстояние в домашна среда, като се съобразят характерът на работата и дейността на отделните звена и служители съгласно функциите, определени в устройствените правилници и утвърдените длъжностни характеристики на служителите.“

Досегашната ал.2 става ал.3.

Мотиви към предложение № 9:

Работата от разстояние, извършвана от служители в държавната и местна администрация е възприета като възможен, ефективен и гъвкав механизъм за полагане на труд от административните служители в много от държавите в ЕС и в света. Този гъвкав подход доказва своите предимства в условията на световна пандемия и се наложи като възможна и съвременна алтернатива, вкл. за ангажиране на квалифицирани специалисти, които живеят в отдалечени райони и населени места различни от седалището на съответната администрация. В Кодекса на труда възможностите за надомна работа и работа от разстояние бяха регламентирани още през 2011 г., а няма никаква основателна причина работата от разстояние извън случаите на обявено извънредно положение и извънредна епидемична обстановка да не са регламентирани и за държавните служители чрез Закона за държавния служител.

Предложение № 10:

Да се създаде нов чл.51б в Закона за държавния служител със следното съдържание:

„Чл.51б. (1) Служител, който е родител (осиновител) на дете до 8-годишна възраст, има право писмено да предложи на органа по назначаване изменение за определено време на продължителността и разпределението на работното му време, да премине към работа от разстояние и други изменения на служебното правоотношение, които да улеснят съвместяването на служебните и семейните задължения.“

----- www.eufunds.bg -----



- (2) *Право да предложи на органа по назначаване измененията по ал. 1 има и служител, който полага грижи за родител, дете, съпруг, брат, сестра и родител на другия съпруг или други роднини по права линия поради сериозни медицински причини.*
- (3) *Изменението на служебното правоотношение се извършва със заповед на органа по назначаване, когато съществува възможност за удовлетворяване на предложението на служителя. Служителят може преди изтичане на определеното в заповедта по ал.3 време да поиска служебното му правоотношение да продължи съгласно условията, непосредствено преди изменението.*
- (4) *Когато не съществуват условия за удовлетворяване на предложението по ал.1, органът по назначаване отказва изменение на служебното правоотношение със своя мотивирана заповед издадена в 14-дневен срок от датата на получаване на предложението.*
- (5) *При постъпване за първи път на държавна служба, служителят може да ползва правата по ал. 1 и 2, когато придобие най-малко 4 месеца служебен стаж. “*

Мотиви към предложение № 10:

Предложението предвижда приемане на текст, аналогичен с приетия и влязъл в сила от 01 август 2022 г. текст на чл.167б от Кодекса на труда, като по този начин и в Закона за държавния служител ще се предвиди правна възможност за по-добро съвместяване на служебния с личния живот за служители, които са родители на малко дете или се грижат за тежко болен член на семейството. Създава се възможност за запазване на квалифицирани специалисти, които имат затруднения в съвместяването на професионалните и личните ангажименти, поради ограничения, свързани с прилагане на работното време и/или свързани с местоположението на работното им място. Предложеният текст съответства и на Директива (ЕС) 2019/1158 на Европейския парламент и на Съвета от 20.06.2019 г. относно равновесието между професионалния и личния живот на родителите и лицата, полагащи грижи, и за отмяна на Директива 2010/18/ЕС на Съвета.

Предложение № 11:

В чл.56 от ЗДСл да се възстанови съществуващото в отменените алинеи 3 и 4 право на допълнителен платен годишен отпуск в размер до 15 работни дни според ранга и служебния стаж на служителя.

Мотиви към предложение № 11:

----- www.eufunds.bg -----

Този документ е създаден с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Синдикат на административните служители „ПОДКРЕПА“ и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на Европейския съюз и Управляващия орган.



Противно на всеобщото убеждение, че държавните служители се ползват с изключителни привилегии и прекомерни права при осъществяване на държавната служба, анализът на промените в законодателството, показва че реалностите са напълно противоположни и тенденциите са за драстично орязване на правата на служителите, вкл. по отношение на размера на платения годишен отпуск. При приемането на Закона за държавния служител, първоначалната редакция (от 1999 г.) на чл.56, ал.1 от ЗДСл императивно фиксира размера на платения годишен отпуск на държавния служител на 30 работни дни, като в тогавашната ал.2 се посочва, че «държавният служител според неговия ранг и служебен стаж има право и на допълнителен платен отпуск в размер до 20 работни дни». Тези размери важат до 2008 г., когато основният платен годишен отпуск се фиксира в ал.1 на чл.56 на 20 работни дни, а възможността за допълнителен отпуск по ал.2 се редуцира до 15 работни дни. През 2011 г. размерът на основния отпуск се запазва фиксиран на 20 работни дни, а възможността за допълнителен отпуск според ранга и служебния стаж се премахва. В същото време, в Кодекса на труда, определеният размер от 20 работни дни за основен отпуск е посочен като минимален и изрично се дава възможност, по-големи размери на отпуска да се договарят индивидуално или чрез колективен трудов договор. В ЗДСл не съществува каквато и да е възможност, подобно на правилата на КТ, за предоставяне на повече от 20 работни дни основен платен отпуск, поради което намираме за обосновано създаването на възможност за предоставяне на основен отпуск в по-голям размер чрез направеното предложение.

Предложение № 12:

В чл.60, ал.1 от ЗДСл да се възстанови правилото възнаградението по време на платен отпуск да се изчислява на базата на brutната, а не върху размера на основната заплата, като текста придобие редакцията, която има до 2012 г.:

„Чл.60. (1) За времето на платения годишен отпуск държавният служител получава brutна заплата, определена по служебното правоотношение към момента на започване ползването на отпуска.“

Мотиви към предложение № 12:

Промяната е свързана с Предложение № 14, което предвижда възстановяване на допълнителното възнаграждение за прослужено време за държавните служители. Възстановяването на допълнителното възнаграждение за прослужено време променя структурата на brutната заплата, респ. на базата, върху която следва да се изчисляват

----- www.eufunds.bg -----

Този документ е създаден с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Синдикат на административните служители „ПОДКРЕПА“ и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на Европейския съюз и Управляващия орган.



възнаграждението за платен отпуск и обезщетенията по ЗДСл. В този смисъл, това предложение има връзка и с Предложение № 2 за възстановяване на допълнителното възнаграждение за придобит трудов стаж и професионален опит, както и с предложението № 3 относно начина на изчисляване на възнаграждението по време на отпуск за служителите, работещи по трудово правоотношение в държавната администрация, поради което мотивите тук биха били близки на изложените във връзка с Предложение № 3.

Предложение № 13:

В чл.61, ал.3 от ЗДСл думата „основната“ да се замени с думата „брутната“.

Мотиви към предложението № 13: Мотивите за предложената промяна в чл.61, ал.3 от ЗДСл са като мотивите за Предложение № 12.

Предложение № 14:

В чл.67, ал.7 от ЗДСл да се възстанови правото на допълнително възнаграждение за прослужено време, като се създаде нова т.1 с текст:

„1. допълнително възнаграждение за прослужено време.“

Мотиви към предложението № 14:

Мотивите за исканото възстановяване на съществуващото до 1 юли 2012 г. допълнително възнаграждение за прослужено време са идентични с изложените във връзка с Предложение № 2 касаещо възстановяването на допълнителното възнаграждение за придобит трудов стаж и професионален опит за служителите по трудово правоотношение в държавната администрация.

II. ПРЕДЛОЖЕНИЯ, СВЪРЗАНИ С ВЗАИМОДЕЙСТВИЕТО МЕЖДУ СОЦИАЛНО-ИКОНОМИЧЕСКИТЕ ПАРТНЬОРИ И АДМИНИСТРАЦИЯТА.

Взаимодействието между социално-икономическите партньори и администрацията (държавата) е уредено в редица нормативни актове, в които е регламентирано създаването и функционирането на множество съвместни органи, които позволяват различни форми на взаимодействие в различни области. В препоръките сме посочили констатираните слабости по

----- www.eufunds.bg -----

Този документ е създаден с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Синдикат на административните служители „ПОДКРЕПА“ и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на Европейския съюз и Управляващия орган.



отношение на реалното осъществяване на тристранно сътрудничество и взаимодействие в част от съвместните органи, но въпреки тези констатации, общото впечатление е, че по отношение на трудовите, осигурителните и свързаните с тях правоотношения, трипартидното взаимодействие е добре уредено. Не така стоят нещата по отношение със служебните правоотношения. В закона за държавния служител на практика липсва уредба относно сътрудничеството със социалните партньори. Предложенията ни в тази връзка са основно ориентирани към взаимодействието между синдикатите и администрацията по повод на служебните правоотношения, служебното положение на служителите, техните права и задължения.

Що се отнася до анализирания от САС „Подкрепа“ механизми на взаимодействие между СИП и администрацията, тук ще отправим предложения за нормативни изменения във връзка с констатирано несъответствие между текст на Правилника за организацията и дейността на съветите за тристранно сътрудничество и Устройствения правилник на Министерски съвет и неговата администрация:

Предложение № 15:

В чл.8 от Правилника за организацията и дейността на съветите за тристранно сътрудничество (обнародван в ДВ, бр.57 от 26.06.2001 г., изм. ДВ, бр.17 от 23.02.2018 г.) числото 47 да се замени с 24 и текстът да придобие следната редакция:

„Чл.8. По решение на НСТС председателят на съвета предлага на Министерския съвет включването на експерти от представителните организации на работниците и служителите и на работодателите в работни групи, създавани по реда на чл. 24 от Устройствения правилник на Министерския съвет и на неговата администрация“.

Предложение № 16:

В чл.24 от Устройствения правилник на МС и неговата администрация да се приеме нова ал.3 с текст:

„(3) В работните групи могат да се привличат и външни експерти.“

Мотиви към предложения № 15 и № 16:

В действащата редакция на Правилника за организацията и дейността на съветите за тристранно сътрудничество (ПОДСТС), чл. 8 гласи:

----- www.eufunds.bg -----

Този документ е създаден с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Синдикат на административните служители „ПОДКРЕПА“ и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на Европейския съюз и Управляващия орган.



„По решение на НСТС председателят на съвета предлага на Министерския съвет включването на експерти от представителните организации на работниците и служителите и на работодателите в работни групи, създавани по реда на чл. 47 от Устройствения правилник на Министерския съвет и на неговата администрация“.

Видно от цитираното, разпоредбата на чл.8 препраща към чл.47 от Устройствения правилник на Министерския съвет и неговата администрация.

ПОДСТС е в сила от 30.05.2001 г. (обнародван в ДВ, бр.57 от 26.06.2001 г., изм. ДВ, бр.17 от 23.02.2018 г.) и към тази дата в действие е отменения вече Устройствен правилник на Министерския съвет и неговата администрация, приет с ПМС № 209 на МС от 25.11.1999 г.. Чл.47 от този Устройствен правилник визира правомощието на МС да създава със свое решение експертни работни групи за изготвяне на проекти на актове или за предлагане на решение на конкретен въпрос от компетентността на правителството или на няколко министри. Изрично е предвидена и възможността в експертните групи да бъдат привлечени външни експерти. Именно към оперативната дейност на МС, осъществявана чрез създадени по чл.47 експертни групи, препраща цитираният по-горе чл.8 от ПОДСТС, предоставяйки на председателя на НСТС възможността да предлага включването на представители на социално-икономическите партньори в експертните работни групи към Министерски съвет. **Тази възможност към днешна дата е практически неосъществима** поради две несъответствия в посочената дотук нормативна уредба:

- От една страна, действащият при приемането на ПОДСТС Устройствен правилник на Министерския съвет и неговата администрация от 1999 г. е отменен с Постановление № 216 на МС от 12.10.2005 г., с което се приема нов Устройствен правилник на МС и неговата администрация, който от своя страна е отменен с Постановление № 229 от 23.09.2009 г., с което е приет действащия към момента Устройствен правилник на МС и неговата администрация. В действащия към днешна дата Устройствен правилник на МС (от 2009 г.) чл.47, към който препраща чл.8 от ПОДСТС, е с коренно различен текст, чието съдържание е свързано с оформяне на актовете на МС, а не със създаването на експертни групи, поради което се явява неотнормисим към препратката в чл.8 от ПОДСТС.
- От друга страна, чл.24 в действащия Устройствен правилник на МС и неговата администрация съдържа текстове, аналогични по смисъл на коментирания по-горе чл.47 от отменения Устройствен правилник на МС от 1999 г., доколкото съгласно действащия текст на чл.24, ал.1, *„работни групи за изготвяне на проекти на актове или на други експертни предложения по конкретни въпроси от компетентността на правителството с участието на*

----- www.eufunds.bg -----

Този документ е създаден с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Синдикат на административните служители „ПОДКРЕПА“ и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на Европейския съюз и Управляващия орган.



представители на различни администрации се създават с решение на Министерския съвет или със заповед на министър-председателя“. В чл.24, обаче не е предвидена възможност в създадените работни групи да се включват външни експерти, каквото включване има предвид чл.8 от ПОДСТС.

Реализирането на взаимосвързаните предложения № 15 и № 16 ще възстанови възможността за взаимодействие с изпълнителната власт и пряко участие на социалните партньори в оперативната дейност на МС по изготвяне на актове или на експертни предложения по конкретни въпроси от компетентността на правителството.

III. ПРЕДЛОЖЕНИЯ, СВЪРЗАНИ С ВЗАИМОДЕЙСТВИЕТО МЕЖДУ СИНДИКАЛНИТЕ ОРГАНИЗАЦИИ НА СЛУЖИТЕЛИТЕ И АДМИНИСТРАЦИЯТА ПО ОТНОШЕНИЕ НА ТРУДОВИТЕ И СЛУЖЕБНИ ПРАВООТНОШЕНИЯ НА СЛУЖИТЕЛИТЕ

Правото на синдикално сдружаване е гарантирано като основно право в Конституцията на Република България. То е уредено и признато и в редица международни актове, по които България е страна, сред които Международния пакт за икономически, социални и културни права, Международния пакт за граждански и политически права; Конвенция № 87 на МОТ за синдикалната свобода и закрилата на правото на синдикално организиране; Европейската конвенция за правата на човека (ЕКПЧ).

Всички те признават правото на всяко лице да образува и да членува в синдикална организация по свой избор за подпомагане и защита на икономическите си и социалните си интереси и възлагат на държавите задължението да осигурят ефективното упражняване на това право. Чл.3 от Конвенция № 87 указва изрично, че «публичните власти трябва да се въздържат от каквато и да е намеса, която може да ограничи това право или да попречи на неговото законно упражняване».

ЗДСл регламентира правото на синдикално сдружаване, но не създава достатъчно гаранции за свободното осъществяване на синдикална дейност. В тази връзка са и конкретните предложения, които отправяме:

Предложение № 17:

В чл.44 от Закона за държавния служител:

- ал.3 да се измени и да придобие следната редакция:

----- www.eufunds.bg -----

Този документ е създаден с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Синдикат на административните служители „ПОДКРЕПА“ и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на Европейския съюз и Управляващия орган.



„(3) Синдикалните организации представляват и защитават интересите на държавните служители пред държавните органи по въпросите на служебните и осигурителните отношения чрез изразяване на мнения и отправяне на предложения и искания.“

- да се приеме нова алинея 4 с текст:

„(4) Органите на синдикалните организации в съответната администрация имат право да участват в подготовката на проектите на всички вътрешни правилници и наредби, които се отнасят до служебните правоотношения, за което органът по назначаване задължително ги поканва.“

Мотиви към предложение № 17:

В сегашната си редакция, ал.3 на чл.44 предвижда възможността за участие на синдикатите в подготовката на проекти на вътрешни актове свързани със служебните отношения, но тази уредба се различава от аналогичната, предвидена в Кодекса на труда. Предложението е насочено към извеждането на съществуващото правомощие на синдикатите в отделна алинея, в текста на която, по аналогия с чл.37 от КТ да се подчертае същността на тази синдикална компетентност като право, на което съответства задължението на органа по назначаване да покани синдикатите, осигурявайки практическа възможност за реализация на това синдикално участие.

Предложение № 18:

В чл.45 от Закона за държавния служител, ал.1 да се измени и да придобие следната редакция:

„Чл.45. (1) Синдикалните организации на държавните служители придобиват качеството на юридическо лице при условията на чл.49 от Кодекса на труда.“

Мотиви към предложение № 18:

Действащата редакция на чл. 45, ал. 1 от Закона за държавния служител указва, че „Синдикалните организации на държавните служители придобиват качеството на юридическо лице след вписването по реда, установен за вписване на сдруженията с нестопанска цел“. Тази разпоредба се разминава осезаемо с възприетия от законодателя и действащ към момента принцип на вписване и регистриране на синдикални организации и организации на работодателите като юридически лица.

При приемането на ЗДСл синдикалните организации се вписват в съда като сдружения с нестопанска цел по реда на Закона за лицата и семейството. При приемането на Закона за юридическите лица с нестопанска цел и влизането му в сила от 1 януари 2001 г. този ред на

----- www.eufunds.bg -----



практика не се променя, защото в § 2 от Преходните и заключителните разпоредби на ЗЮЛНЦ се посочва, че организациите, които имат за цел извършването на синдикална дейност се уреждат с отделен закон, но до влизането в сила на такъв, те се вписват по реда на Глава Първа на ЗЮЛНЦ. През 2018 г. чрез нарочен Закон за изменение и допълнение на Кодекса на труда бяха направени съществени промени в чл.49 от КТ относно вписването на синдикалните и работодателските организации и придобиването от тях на качество на юридическо лице. В мотивите към проекта на този Закон за изменение и допълнение на КТ бе посочено, че той **„има за цел да създаде единна правна система относно регистрацията на тези организации, чрез приемането на разпоредби, които отчитат спецификата и обществената значимост на тяхната дейност“**. Законодателят в мотивите е посочил още, че „ролята на социалния диалог е ключова за провеждането на обществени политики и изграждането на стабилно демократично общество. Държавата регулира трудовите и непосредствено свързаните с тях отношения, осигурителните отношения и въпросите на жизненото равнище след консултации и диалог с работниците, служителите, работодателите и техните организации в дух на сътрудничество, взаимни отстъпки и зачитане на интересите на всяка от страните. В тази връзка **е необходимо да има ясно определен ред, по който се регистрират съответните организации, за да може да се подпомага и насърчава социалния диалог“**. В мотивите изрично се подчертава, че с тези промени **„се изпълняват и изискванията на Конвенция № 87 на Международната организация на труда, ратифицирана и обнародвана в ДВ, бр. 19 от 1959 г., която дава основание за създаването“** на режим, който е **„самостоятелен и отличаващ на учредяване, съществуване и прекратяване, вкл. вписване в регистър и придобиване качество на юридическо лице на синдикалните и работодателските организации“**. С промените в чл.49 на КТ от 2018 г. се възприема именно такъв специален режим, съгласно който тези организации се вписват **в специален регистър на синдикални и работодателски организации към окръжните съдилища** по седалището им. Процедурата по регистрацията пред съответния съд се извършва по реда на глава петдесет и пета на Гражданско процесуалния кодекс, където е регламентирано специфичното производство, свързано с вписването на юридическите лица. Определят се обстоятелствата и данните, които следва да се вписват в регистъра на синдикални и работодателски организации. При определяне на данните, които се вписват в регистъра **са отчетени спецификите на този вид организации**.

Посочените промени в чл.49 от Кодекса на труда, не са придружени от синхронизирана промяна в чл.45 от Закона за държавния служител, като последицата от това е, че към момента не е постигната целта на законодателя да се **„създаде единна правна система относно**

----- www.eufunds.bg -----



регистрацията на тези организации, чрез приемането на разпоредби, които отчитат спецификата и обществената значимост на тяхната дейност“.

Напротив, действащият текст на чл.45 от ЗДСл често се превръща в основание за особено тълкуване на разпоредбите относно синдикалното сдружаване на държавните служители, създавайки различна уредба за тяхното вписване и предвиждайки различен ред за придобиване от тях на качеството юридическо лице. Това необосновано различно третиране на синдикалните организации в Закона за държавния служител се подсилва от факта, че в него не се съдържа регламентация, подобна на съществуващата в КТ, че поделенията на вече вписаните организации, придобиват качеството юридическо лице, съгласно съответните синдикални устави. Тази празнина от своя страна, често е причина при учредяване на синдикални организации от държавни служители при административни структури, приемането на легитимността им да се поставя под съмнение. **Неприемливо и ограничаващо** е налаганото в някои случаи разбиране, че това трябва да са нарочни, отделни и специални организации на държавни служители по подобие на синдикалните организации във въоръжените сили и МВР. Ясно дефинираните и категорично регламентирани ограничения при последните, макар че от своя страна също са дискуссионни, произтичат от особените функции на армията и полицията и особеностите и специален режим на регламентацията на отношенията на полагащите труд в тях. Подобни предпоставки за специална регламентация **не съществуват по отношение на лицата, работещи по служебно правоотношение** извън въпросните специални системи. Именно затова в ЗДСл липсва ограничение подобно на съществуващото в ЗЗМВР, например, според което *«синдикалните организации, в които членуват държавни служители в МВР, нямат право да се присъединяват или да членуват в национални синдикални организации извън МВР»*. Следователно, синдикалните организации, в които членуват държавни служители извън, **могат да членуват в национални синдикални организации**, каквато е и практиката у нас.

Предвид всичко посочено, предложената промяна в чл.45, ал.1 от Закона за държавния служител не само ще премахне всички предпоставки за ограничително тълкуване на правото на синдикално сдружаване на държавните служители, но и действително ще допринесе **създаване на единна правна система относно регистрацията на синдикалните организации**.

Предложение № 19:

В режим на активен диалог да се пристъпи към незабавно изработване и приемане на наредбата визирана в чл.46а, ал.2 от ЗДСл, която да регламентира процедурните правила за сключване на споразумението по чл.46а, ал.1 от ЗДСл.

----- www.eufunds.bg -----

Този документ е създаден с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Синдикат на административните служители „ПОДКРЕПА“ и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на Европейския съюз и Управляващия орган.



Мотиви към предложение № 19:

Както вече споменахме по-горе, в Закона за държавния служител на практика липсва уредба относно сътрудничеството със социалните партньори. Плах опит за промяна в тази посока бе направен през 2016 г., когато бе приет чл.46а, в който се предвижда, че структурата, обхватът и формите на сътрудничеството със синдикалните организации ще се урежда със споразумение между синдикалните организации на държавните служители и Министерски съвет. Процедурата за сключване на такова споразумение, както и критериите към синдикалните организации, с които то ще се сключи, следва, според закона, да бъдат регламентирани с Наредба на Министерски съвет. ШЕСТ години след приемането на този ангажимент, не са налице стъпки за неговото изпълнение, поради което целият механизъм за сътрудничество със синдикатите по чл.46а се явява **формално предвиден и неприложим**.

Предложение № 20:

В чл.65 от Закона за държавния служител да се приеме нова ал.3 със текст:

„(3) Щатните изборни синдикални дейци се считат в неплатен отпуск за времето, докато заемат съответната изборна синдикална длъжност.“

Мотиви към предложение № 20:

Предложението предвижда създаване на разпоредба, аналогична на съществуващата в чл.161, ал.3 от Кодекса на труда. Създава се гаранция за държавния служител, който е избран да заеме щатна синдикална длъжност, че след изтичане на мандата му, ще може да се върне на заеманата от него до този момент длъжност в администрацията. Премахването на съществуващата сега несигурност е допълнителна предпоставка за свободно и неограничавано пряко или косвено право на синдикално сдружаване и правото на синдикална дейност. Това предложение е в съзвучие с вмененото от международните актове задължение на държавите да създават условия за ефективното упражняване на това право.

Предложение № 21:

В чл.107б от Закона за държавния служител да се приеме нова ал.3 със текст:

„(3) Органът по назначаването може да прекрати служебното правоотношение на основание чл. 106, ал. 1, т. 2 с държавен служител, който е член на синдикално ръководство в съответната администрация, на териториален, отраслов или национален ръководен изборен

----- www.eufunds.bg -----



синдикален орган, през времето, докато заема съответната синдикална длъжност и до 6 месеца след освобождаването му, само с предварителното съгласие на синдикален орган, определен с решение на централното ръководство на съответната синдикална организация.“

Мотиви към предложение № 21:

Предложената предварителна закрила срещу уволнение поради съкращаване на длъжността е аналогична на съществуващата в чл.333, ал.3 от Кодекса на труда. Мотивите за приемането са сходни с тези към Предложение № 20 – спазване на задължението на държавите да създават гаранции и условия за ефективно упражняване на правото на синдикално сдружаване и условия за осъществяване на синдикална дейност без страх от репресии, субективно или дискриминационно отношение към служителите, които представляват пред органа по назначаване своите колеги, сдружили се в синдикални организации.

27.03.2023 г.

София

Синдикат на административните служители
„ПОДКРЕПА“

----- www.eufunds.bg -----

Този документ е създаден с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Синдикат на административните служители „ПОДКРЕПА“ и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на Европейския съюз и Управляващия орган.