



IEGULDĪJUMS TAVĀ NĀKOTNĒ

ESF projekts „Latvijas Brīvo arodbiedrību savienības administratīvās kapacitātes stiprināšana”

4.2.aktivitāte „Normatīvo aktu un politikas dokumentu ekspertīze”

Eiropas Savienības normatīvo aktu un politikas dokumentu ekspertīze

2010.gada aprīļa ziņojums

**Eiropas Arodbiedrību konfederācijas Izpildkomitejas
loma Eiropas Savienības sociālajā dialogā.
Izpildkomitejas nesēn pieņemtās rezolūcijas un to
ietekme uz arodbiedrību kustību visā Eiropā**

Šis ziņojums ir veidots ar Eiropas Savienības Eiropas Sociālā fonda finansiālu atbalstu. Par ziņojuma saturu atbild Latvijas Brīvo arodbiedrību savienība.

Ievads

Eiropas Arodbiedrību konfederācija (*European Trade Union Confederation*, turpmāk tekstā – ETUC) ir izveidota, lai darbinieku kopējās intereses tiktu vienoti pārstāvētas Eiropas līmenī. ETUC dibināta 1973.gadā un pašlaik apvieno 82 arodbiedrību organizācijas 36 Eiropas valstīs, kā arī 12 dažādu nozaru federācijas.

Attiecībā uz ETUC struktūru – Kongress ir augstāk stāvošā institūcija. Tas sanāk reizi četros gados, pēdējais no tiem notika 2007.gadā Seviļā. ETUC Kongress sastāv no dalīborganizāciju delegātiem, kuru skaits tiek noteikts proporcionāli organizācijas lielumam. Kongress ievēl Izpildkomitejas locekļus, prezidentu, ģenerālsekretāru un divus viņa vietniekus, kā arī četrus konfederālos sekretārus. Eiropā plašāk pazīstams ir ETUC ģenerālsekretārs Džons Monks (*John Monks*), kas ir konfederācijas galva un pārstāvis publiskajā telpā. ETUC prezidenta Vanja Lundbi-Vedina (*Wanja Lundby-Wedin*) vada ETUC galvenās institūcijas.

ETUC Izpildkomiteja sanāk četras reizes gadā. Tā sastāv no dalīborganizāciju pārstāvjiem, kuru skaits ir proporcionāls dalīborganizācijas lielumam. Izpildkomiteja ir tā, kura izlemj Eiropas Sociālajā dialogā ar darba devēju organizācijām iesaistīto delegāciju mandātu un sastāvu un kura izvērtē sarunu rezultātus.

ETUC Rīcības komiteja – nelielāka institūcija – ir atbildīga par Izpildkomitejas pieņemto lēmumu izpildi starp Izpildkomitejas sesijām. Tā sanāk astoņas reizes gadā un sastāv no 21 no Izpildkomitejas sastāva ievēlēta locekļa.

Kā redzams no ETUC uzbūves, tieši Izpildkomiteja ir tā, kas faktiski pieņem lēmumus un nostādnes attiecībā uz sociālo dialogu Eiropā un līdz ar to regulē attiecība starp darba devējiem un arodbiedrībām. Tādēļ ir jo īpaši svarīgi saņemt savlaicīgu un pilnīgu informāciju par ETUC notiekošo un Izpildkomitejas pieņemtajiem lēmumiem, atzinumiem vai nostādnēm. Jo to gaismā arī arodbiedrībām tepat Latvijā jāveido sava nostāja un attiecības ar sociālajiem partneriem.

Pēdējā ETUC Izpildkomitejas sēde notika 2010.gada 9. un 10.martā, un tās laikā tika pieņemtas vairākas būtiskas rezolūcijas, kas tuvākajā laikā ietekmēs Eiropu un Latviju.

Darbinieku norīkošanas direktīva: priekšlikumi tās grozījumiem

2010.gada 9. un 10.marta sanāksmes laikā ETUC Izpildkomiteja pieņēma rezolūciju par Darbinieku norīkošanas direktīvu¹ un priekšlikumiem tās grozījumiem.²

Kopš 2005.gada ETUC ir neatlaidīgi aicinājusi gan Eiropas Savienības (turpmāk tekstā – ES), gan nacionālā līmenī izstrādāt vadlīnijas ar skaidriem un godīgiem

¹ Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīva 96/71/EC par darba ņēmēju norīkošanu darbā pakalpojumu sniegšanas jomā, 1996.gada 16.decembris.

² The Posting of Workers Directive: proposals for revision. <http://www.etuc.org/a/7044>

noteikumiem, kuros apvienotu gan atvērtu robežu principu, gan darbinieku tiesību pienācīgu aizsardzību. Tas būtu kā papildinājums īstam iekšējam tirgum, kurā preces, kapitāls, pakalpojumi un darbinieki var pārvietoties, tādējādi nesot labumu pilsoņiem, ekonomiskām un sabiedrībām.

ETUC uzskata, ka Eiropas darba tirgum ir nepieciešami Eiropas „spēles noteikumi”, apvienojot robežu atvērtību ar pienācīgu aizsardzību.

Svarīgākie noteikumi ir šādi:

- a) vienlīdzīga attieksme pret vietējiem un iebraukušajiem darbiniekiem, bez negodīgas konkurences attiecībā uz algām un darba apstākļiem;
- b) nacionālo darba tiesisko attiecību un darba koplīgumu slēgšanas sistēmu respektēšana;
- c) visiem darbiniekiem vienlīdzīga pieeja sociālajiem pakalpojumiem;
- d) pienācīgi mehānismi darba tiesību standartu ievērošanas uzraudzībai un iedzīvināšanai.

Notikumu attīstība pēdējā laikā ir padarījusi šādu diskusiju par vēl neatliekamāku, kad finanšu krīze pašlaik ietekmē reālo ekonomiku, bezdarba rādītāji pieaug, valsts izdevumi tiek pakļauti spiedienam un darbinieki visur Eiropā par to samaksā.

Kamēr no ekonomikas viedokļa atvērtas robežas un tirgi Eiropas Savienībā ir ļoti būtiski ātrai atlabšanai un Eiropas konkurētspējas atgūšanai, darbinieki Eiropā arvien vairāk apšauba šādu mehānismu un pasākumu lietderību un vaicā, kādu ieguvumu no tiem saņems tieši viņi. Pašlaik ir nopietnas problēmas ar iekšējā tirgus un uzņēmumu un darbinieku pārrobežu mobilitātes radītājiem blakus efektiem, kas prasa nekavējoties kaut ko darīt, jo tie apdraud sociālo vienotību un atbalstu Eiropas projektam. Ne tikai finanšu tirgiem, bet arī reālajai ekonomikai un darba tirgiem nepieciešams pielikt lielas pūles, lai veicinātu uzticību.

Nacionālā līmenī skaļāk izskan viedoklis, ka jāfokussējas uz spēcīgāku „vairogu” nacionālajām darba tiesiskajām attiecībām un sociālās aizsardzības sistēmām pret iekšējā tirgus likumu „invāzijas”. Citi savukārt uzsver nepieciešamību atbildēt uz to Eiropas līmenī, prasot Eiropas līmenī saskaņotus noteikumus un/vai (minimālos) standartus sociālajā jomā.

Šajā sakarā Darbinieku norīkošanas direktīva spēlē centrālo lomu. Ja sākotnēji to uztvēra kā galveno instrumentu negodīgas konkurences novēršanai attiecībā pret algām un darba apstākļiem pārrobežu pakalpojumu sniegšanas gadījumos, tad šobrīd direktīva ir kļuvusi par kaujas lauku, kurā notiek cīņa par iekšējā tirgus sociālo dimensiju.

Nesenie Eiropas Kopienu tiesas spriedumi ir parādījuši ES tiesību sistēmas vājos punktus

Četras nesenas Eiropas Kopienu tiesas (turpmāk tekstā – Tiesa) lietas ir parādījušas pašreizējā sociālajām pamattiesībām un darbinieku un pakalpojumu brīvai kustībai piemērojamā ES juridiskā ietvara vājos punktus.

Tie ir radījuši lielu sociālo spriedzi un apdraud sociālās partnerības modeļus.

- a) Tiesa apstiprināja normu hierarhiju, kur tirgus brīvības atrodas visaugstāk, savukārt sociālās pamattiesības uz kolektīvo rīcību un darba koplīgumu atrodas otrajā vietā;
- b) Tiesa interpretēja Darbinieku norīkošanas direktīvu (kas aptver darbiniekus, kuri šķērso robežu pakalpojumu sniegšanas ietvaros) ļoti šauri, ierobežojot dalībvalstu un arodbiedrību iespējas veikt pasākumus pret „sociālo dempingu” un prasīt uzņemošajai valstij labāku iebraukušo darbinieku aizsardzību un vienlīdzīgu attieksmi pret tiem.

Līdz ar to ETUC ir aicinājusi pieņemt Sociālā progresa protokolu, ko pievienot Līgumiem, lai pilnīgi skaidri parādītu, ka visus Līgumā ietvertos brīvas kustības noteikumus jāinterpretē tā, lai tiktu ievērotas pamattiesības.

Jaunie ES Līgumi skaidri pasaka: „Savienībai jāstrādā pie (...) augsti konkurētspējīgas sociālā tirgus ekonomikas ar mērķi sasniegt pilnīgu nodarbinātību un **sociālo progresu**”.

Protokola mērķis būtu paskaidrot saikni starp iekšējo tirgu un sociālajām pamattiesībām.

Ir nepieciešams turpināt darbu, lai izvērtētu iespējas ES politiskajā darba kārtībā iekļaut ETUC prasības par sociālā progresa kā skaidra un juridiski saistoša iekšējā tirgus mērķa apstiprināšanu.

Turklāt ETUC aicināja pārskatīt ES juridisko ietvaru, kas aptver darbinieku un pakalpojumu brīvu kustību, un it īpaši – steidzami grozīt Darbinieku norīkošanas direktīvu.

Darbinieku norīkošanas direktīvu jāpārskata, lai veiksmīgāk sasniegtu tās mērķus

ETUC Izpildkomitejas 2008.gada 4.marta rezolūcijā un tai pievienotajā skaidrojošajā memorandā, atbildot uz spriedumiem *Viking* un *Laval* lietās, ETUC cita starpā uzsvēra nepieciešamību steidzami grozīt Darbinieku nosūtīšanas direktīvu un norādīja uz virkni būtisku jautājumu, kurus jāizskata.

Kopš tā laikā šī prasība ir turpinājusi attīstīties. Rīcības komitejas 2009.gada 28.aprīlī pieņemtajā rezolūcijā „Par brīvas kustības nosacījumiem: vairāk aizsardzības darbiniekiem un godīgu konkurenci” ETUC pieprasīja: „pārskatīt Darbinieku

norīkošanas direktīvu nolūkā atjaunot tās sākotnējo mērķi – nodrošināt godīgu konkurenci un darbinieku tiesību ievērošanu. Ir jāaplūko vairāku juridiski jautājumi, tostarp it īpaši juridiskais pamatojums, norīkotā darbinieka un pārrobežu pakalpojuma definīcija un nopietna attieksme pret arodbiedrību lomu kolektīvajās pārrunās un darba koplīgumu noslēgšanā un iedzīvināšanā. Īpašu uzmanību jāpievērš publisko iepirkumu procedūrām un varas iestāžu iespējai pieņemt sociālus noteikumus, pieprasot lokāli piemērojamu darba koplīgumu ievērošanu”.

2009.gada sākumā tika izveidota ETUC ekspertu grupa, kuras sastāvā bija arodbiedrību eksperti un akadēmiķi un kuras uzdevums bija attīstīt tālāk šo priekšlikumu juridiskos un tehniskos aspektus. Ekspertu grupa nesen ir pabeigusi savu darbu. Balstoties uz diskusijām ekspertu grupā, tika izstrādāti astoņi priekšlikumi, kā grozīt un stiprināt Darbinieku nosūtīšanas direktīvu. Tie tiks analizēti turpmākajās ziņojuma nodaļās.

Politiskais konteksts

Nesenie notikumi ES politiskajā līmenī ir radījuši vēl lielāku spiedienu uz ETUC nākt klajā ar detalizētiem priekšlikumiem par Darbinieku norīkošanas direktīvas grozījumiem. Vienlaikus politiskā situācija pašlaik nav pārāk labvēlīga nepieciešamo uzlabojumu vienkāršai sasniegšanai.

Savā uzrunā Eiropas Parlamentam 2009.gada 15.septembrī, pēc liela spiediena saņemšanas, Barroso par darbinieku norīkošanu izteicās šādi:

„Es esmu skaidri izteicis savu atbalstu sociālo pamattiesību un darbinieku brīvas kustības principa ievērošanai. Darbinieku norīkošanas direktīvas interpretācija un piemērošana skar abus minētos principus. Tādēļ es vēlos, lai iespējami ātrāk tiktu izstrādāta regula radušos problēmu atrisināšanai. Šādu regulu, savstarpēji sadarbojoties, pieņems Eiropas Parlaments un Padome. Šādas regulas priekšrocība būs daudz lielāka juridiskā noteiktība, nekā to varētu panākt, grozot pašu direktīvu, kas joprojām radītu pārāk daudz iespēju atšķirīgai direktīvas ieviešanai dalībvalstīs un prasītu vairāk laika, līdz tiktu panākts reāls vēlamais efekts. Ja regulas izstrādes gaitā konstatēsīm, ka ir jautājumi, kuros nepieciešams grozīt direktīvu, es nekavēšos to darīt. Un saprotiet mani pareizi: es esmu nolēmis cīnīties pret sociālo dempingu Eiropā, lai arī kādā formā tas būtu”.

Pirmais izvērtējums par to, kurus jautājumus varētu iekļaut regulā, rāda, ka būtu jāregulē tādas problēmas kā manipulēšana ar norīkotajiem darbiniekiem, „pastkastīšu uzņēmumu” izmantošana un ķēdes atbildība. Tāpat dalībvalstu sociālajiem partneriem būtu jādod vairāk iespēju pieņemt regulas ieviešanas instrumentus un mehānismus (dokumentu glabāšana u.tml.). Tomēr, jo strīdīgāki ir šie jautājumi, jo sarežģītāk būs rast vienošanos starp Eiropas Parlamentu un Padomi (kas padarītu šo uzdevumu līdzīgu tam, kā vienošanās panākšana par pašas direktīvas grozījumiem).

Līdz ar pagājušā gada Eiropas Parlamenta vēlēšanām ir mainījušās spēku attiecības parlamentā. Tagad konservatīvi noskaņotajiem spēkiem ir vērā ņemams vairākums, kas sola grūtības panākt vairākumu sociālajos jautājumos.

Šajā sakarā ETUC ierosina pieņemt sarakstu ar svarīgākajiem jautājumiem, kurus jāatrisina. Jāievēro arī ekspertu grupas izstrādātie detalizētie priekšlikumi grozījumiem, kas jāpieņem par vadlīnijām ETUC un tās dalīborganizāciju turpmākajam darbam, rīkojot kampaņu par Darbinieku norīkošanas direktīvas grozīšanu, lai labāk aizsargātu darbiniekus un nodrošinātu godīgu konkurenci pakalpojumu iekšējā tirgū.

Galvenie jautājumi un priekšlikumi grozījumiem

Saskaņā ar Darbinieku norīkošanas direktīvas preambulu viens no Kopienas mērķiem ir novērst šķēršļus darbinieku un pakalpojumu brīvai kustībai, un jebkādi ierobežojumi, kas pamatoti ar tautību vai dzīves vietu, ir aizliegti.

Tomēr pārnacionālas pakalpojumu sniegšanas veicināšana prasa godīgu konkurenci un pasākumus, kas garantē darbinieku tiesību ievērošanu.

Lai nodrošinātu piemērojamo noteikumu skaidrību, dalībvalstu normatīvajiem aktiem jābūt saskaņotiem ar mērķi radīt minimālās aizsardzības obligāto prasību kodolu, kuru šādās situācijās jāievēro uzņemošajā valstī.

Šos skaidri definētos aizsardzības noteikumus jāievēro pakalpojumu sniedzējam, neatkarīgi no tā, kāds ir darbinieku norīkošanas termiņš.

Uzsākot diskusijas par Darbinieku norīkošanas direktīvas pieņemšanu, tā tika uztverta kā svarīgs instruments cīņā ar sociālo dempingu, tas ir, negodīgu konkurenci attiecībā uz algām un darba apstākļiem ārvalstu pakalpojumu sniedzēju darbiniekiem uzņemošajā valstī (darba tirgū). Vienlaikus arvien būtiskāks ir jautājums, vai direktīva joprojām pilda šo svarīgo funkciju, it īpaši pēc virknes Tiesas spriedumu, kuri sākās jau agrāk, bet kulmināciju sasniedza ar „slaveno četrinieku” (*Viking, Laval, Rüffert un Luxembourg*).

Tiesa šajās lietās direktīvu interpretējusi tā, kā tā ir atzīstama par maksimumu attiecībā uz jautājumiem, ko tā regulē, attiecībā uz pieprasāmo aizsardzības līmeni un attiecībām uz metodēm, ko var izmantot, lai nodrošinātu, ka nodarbinātības noteikumi tiek vienlīdz ievēroti visos attiecīgā reģiona vietējos un ārvalstu uzņēmumos.

Kad uzņemošās dalībvalstis vēlas piemērot augstākus vai atšķirīgus standartus saskaņā ar likumu vai uzņemošās valsts arodbiedrības veic pasākumus, lai darba koplīgumu ceļā pieprasītu augstākus standartus, it īpaši sociālā dempinga novēršanai un godīgas konkurences veicināšanai starp vietējiem un ārvalsts pakalpojumu sniedzējiem, to var atzīt par jaunā Līguma par ES 56.panta pārkāpumu, tas ir, par šķēršļiem brīvai pakalpojumu kustībai.

Tas nopietni apdraud dalībvalstis un to arodbiedrības īstenot viņu tiesiskos mērķus – aizsargāt gan vietējos, gan norīkotos darbiniekus, nodrošināt godīgu konkurenci un darbinieku tiesību ievērošanu, vienlaikus aizsargājot sociālās pamattiesības uz kolektīvajām pārrunām un koplīgumu noslēgšanu.

Lai labāk saprastu, kādi grozījumi ir nepieciešami un kādu iemeslu dēļ, ir svarīgi apzināties pašreizējo ES pastāvošo tiesisko regulējumu, kurā darbojas Darbinieku norīkošanas direktīva.

Galvenais pieņēmums ES tiesībās ir tāds, ka norīkotais darbinieks ir ārvalsts pakalpojumu sniedzēja darbinieks, un likums, kurš piemērojams darba līgumam – kas parasti ir izcelsmes valsts likums – nemainās norīkošanas laikā, ņemot vērā to, ka norīkošana notiek uz konkrētu laiku.

Veicot darbu uzņemošajā valstī, ir nepieciešami specifiski mehānismi, lai nodrošinātu:

- ka uz vietējiem un ārvalsts darbiniekiem/uzņēmumiem attiecas vieni un tie paši noteikumi, vismaz attiecībā uz būtiskākajiem jautājumiem, kam ir liela ietekme uz uzņēmumu konkurētspēju un darbinieku aizsardzību;
- ka šī situācija netiek ļaunprātīgi izmantota, lai izvairītos no uzņemošās valstī pieņemtu normu ievērošanas (ārvalsts uzņēmumam jābūt reāli pastāvošam, nevis pastkastītei vai uzņēmumam mākslīgā apakšlīgumu ķēdē; darbinieku norīkošanai patiešām jābūt uz noteiktu laika periodu; darbiniekiem patiešām jābūt patstāvīgi nodarbinātiem un dzīvojošiem savā mītnes valstī utt.).

Centrālais un svarīgākais jautājums ir: kādā apmērā, kādu iemeslu dēļ un kādos apstākļos pakalpojumu sniedzēja darbiniekam piemērojamo darba līgumu (un iespējamo darba koplīgumu un citas mītnes valsts normas, kas attiecināmas uz darba tiesisko attiecību dalībniekiem, piemēram, attiecībā uz sociālo drošību un nodokļiem) robežas šķērsošanas brīdī „pārtrumpo” uzņemošās valsts tiesību normas (noteiktas tiesību aktos vai darba koplīgumos/generālvienošānās)?!

Tas ir tieši tas, ko dara Darbinieku norīkošanas direktīva. Tā regulē, vai un ar kādiem noteikumiem uzņemošās valsts normas attiecībā uz algām un darba apstākļiem (kas noteikti likumos vai darba koplīgumos) „pārtrumpo” izcelsmes (vai jebkuras citas) valsts likumus un citus noteikumus, kas piemērojami darba līgumam.

Nākamais svarīgais jautājums ir – vai Darbinieku norīkošanas direktīva regulē šo jautājumu pienācīgā veidā. Jau pirms minētajām „četrām slavenajām” Tiesas lietām bija zināmas šaubas par direktīvas praktisko funkcionēšanu un iespējamo nepieciešamību pēc tās grozījumiem. Kopš Tiesas spriedumiem šīs šaubas ir kļuvušas par nopietnām bažām, un ETUC nostāja kopš 2008.gada ir tāda, ka direktīvas grozījumi tagad ir neizbēgami.

Grozījumu izstrādes laikā ir jāņem vērā šādi apsvērumi:

- a) Darbinieku norīkošanas direktīvas mērķi, proti, darbinieku tiesību ievērošana un godīgas konkurences nodrošināšana. Tie pašlaik atrodami tikai direktīvas preambulā, tomēr tiem daudz skaidrāk jāparādās arī direktīvas tekstā. It īpaši atsauce uz Līguma 136.pantā minētajiem sociālās politikas mērķiem, kur minēts mērķis „uzlabot darbinieku dzīves un darba apstākļus”, palīdzētu nodrošināt direktīvas saskaņotāku interpretāciju.
- b) Pamattiesības uz darba koplīgumu noslēgšanu un kolektīvu rīcību vajadzētu interpretēt kā atļauju arodbiedrībām izdarīt spiedienu vienlīdz uz vietējiem un ārvalstu uzņēmumiem, lai uzlabotu darbinieku dzīves un darba apstākļus un pieprasītu vienlīdzīgu attieksmi pret darbiniekiem, kas veic līdzvērtīgu darbu vienā un tajā pašā teritorijā, neskatoties uz viņu tautību vai darba devēja reģistrācijas vietu.
- c) Ir būtiski, lai uz darbinieku brīvu kustību attiektos Līguma noteikumi, kas ir pieņemti šim mērķim, proti, it īpaši 39.pants, kurš satur spēcīgu vienlīdzīgas attieksmes pieeju, kas pamatota ar uzņemošās valsts principu. Direktīvas sākotnējo mērķi – attiekties tikai uz skaidrām pagaidu norīkošanas situācijām (kad pakalpojumu sniedzēja darbinieki šķērso robežu īslaicīgas pakalpojumu sniegšanas ietvaros un saglabā savu dzīves un darba vietu mītnes valstī, un atgriezīsies tajā pēc tam) – ir skaidrāk jāietver direktīvas tekstā. Ir svarīgi daudz precīzāk definēt, kas ir vai nav „pārrobežu pakalpojumu sniegšana”, lai novērstu iespēju uzņēmumiem manipulēt ar piemērojamo likumu un standartiem, izmantojot „pastkastīšu uzņēmumus”.
- d) Ir jāatjauno Darbinieku nosūtīšanas direktīvas minimālais raksturs, tas ir, uzskats, ka direktīva nosaka „minimālo iespējamo aizsardzību” (to tiesību minimumu, kas **noteikti** ir jāievēro), kas neliedz normatīvajos aktos vai darba koplīgumos paredzēt darbiniekiem labvēlīgākus nosacījumus (standartus, kurus **var** piemērot) tiktāl, cik tiek ievērots vienlīdzīgas attieksmes un diskriminācijas aizlieguma princips attiecībā pret vietējiem un ārvalstu uzņēmumiem.
- e) Direktīvai vajadzētu skaidrāk atzīt dažādos darba tiesisko attiecību modeļus dalībvalstīs, kā arī darba koplīgumus kā elastīgu un dinamisku instrumentu, kas – gan abu darba tiesisko attiecību pušu, gan sabiedrības kopumā interesēs – nedrīkstētu tikt uztverts kā vienkārši cita normatīvā regulējuma forma.
- f) Dalīborganizācijām attiecībā pret valsts iestādēm, kas izsludina līgumu slēgšanu par publisku pakalpojumu sniegšanu (valsts pasūtījumi) būtu jāļauj ar sociālu klauzulu palīdzību pieprasīt uz darba algām un darba apstākļiem vietēji attiecināmu noteikumu ievērošanu no jebkura uzņēmuma – vietēja vai ārvalsts –, kas piesakās līguma slēgšanai.
- g) Kas attiecas uz dalīborganizāciju kā likumdevēja lomu, tad būtu jāpārskata jēdziena „sabiedriskās kārtības noteikumi” ļoti ierobežojošā interpretācija, lai tajā iekļautu sociālus mērķus un darbinieku aizsardzību.

- h) Dalīborganizācijām un sociālajiem partneriem ir jāļauj izmantot efektīvus uzraudzības un piespiedu mehānismus, piemēram, pārbaudīt, vai norīkotais darbinieks patiešām ir „parasti” nodarbināts mītnes valstī un vai ir saskatāms nodoms pēc norīkošanas laika beigām tajā atgriezties.

2010.gada 9. un 10.marta sanāksmes laikā ETUC Izpildkomiteja pieņēma rezolūciju arī par ekonomiskās krīzes sakarā: „Ekonomiskā krīze: jauni finanšu avoti”.³

Rezolūcijā atzīts, ka Eiropas ekonomika atrodas aizvien sarežģītākā situācijā. No vienas puses, ekonomikas atlabšanas process joprojām ir trausls un atkarīgs no dažādiem negatīviem riskiem, piemēram, darba vietu skaita samazināšanās, bezdarba līmeņa pieaugums un algu iesaldēšana. No otras puses, situācijā, kad budžeta deficīti Eiropā ir divreiz lielāki, nekā tas noteikts Māstrihtas kritērijos, ekonomikas eksperti ir tendēti atgriezties pie pirms krīzes pieejas – samazināt budžeta deficītu un valsts lomu, cerot, ka privātā sektora investīcijas tam automātiski sekos. ES Ekonomisko un finanšu jautājumu padome (ECOFIN) un Eiropas Komisija ir nolēmušas, ka fiskālajai konsolidācijai vajadzētu sākties, vēlākais, 2011.gadā (un pat agrāk tajās dalībvalstīs, kur finanšu tirgi procentu likmēm piemēro augstas riska prēmijas), kamēr pret vairākumu dalībvalstu ir uzsāktas procedūras par Stabilitātes pakta⁴ pārkāpumiem. Vienlaikus Eiropas centrālās bankas, kuras caur „likviditātes injekcijām” banku sektorā līdz šim ir netieši finansējušas budžeta deficītus, arī rāda konservatīvāku attieksmi un aicina veikt steidzamus un pretenciozus pasākumus, cita starpā arī darbinieku algu samazināšanu publiskajā sektorā.

Spiediens samazināt budžeta deficītus nāk arī no finanšu tirgiem. Kamēr Centrālās un Austrumeiropas valstis 2009.gadā ir izgājušas cauri nopietniem finansiāliem nemieriem, augsta riska ieguldījumu fondi (*hedge funds*) un komercbankas pašlaik spekulē pret tām valstīm, kas ir eiro zonas dalībvalstis. Tas ir augstākajā mērā ciniski: ja budžeta deficīti ir lieli un valsts parāds ir palielinājies, tas ir tikai tāpēc, ka valdības bija spiestas iejaukties, lai glābtu finanšu tirgus no to pašu iracionālās bara uzvedības un kaitējuma, ko tie paši ir nodarījuši ekonomikai. Pārmērīgas peļņas meklējumos finanšu tirgi vērsās pret to, kurš tos iepriekš ir izglābis.

Šie trīs minētie spiedieni uz valstu finansēm jau uzrāda rezultātus. Nacionālie stabilitātes plāni, kurus šī gada sākumā ieviesa valdības, ietver konsolidācijas centienus un deficītu samazināšanu nākamo trīs gadu laikā. Tiek gatavota ļoti ambicioza un Eiropas mēroga konsolidācijas politika. Tā gan praktiski nav savienojama ar trauslo privātā sektora pieprasījuma dinamiku vai ar faktu, ka monetārā politika jau ir sasniegusi nominālo procentu likmju nulles robežu.

ETUC iebilst gan pret priekšlaicīgu „fiskālās izejas” stratēģiju, gan pret stratēģiju „pagaidīsim un redzēsīm, kas notiks”. Pirmā no tām riskē atkārtot 1930.-to gadu kļūdu, kad valdības cīnījās pret krīzi, samazinot budžeta deficītus, tādējādi dodot

³ The Economic Crisis: New Sources of Finance, <http://www.etuc.org/a/7052>

⁴ <http://www.stabilitypact.org/>

ieguldījumu Lielās depresijas radīšanā. Otrā no tām („vēl par agru, lai izklūtu no krīzes, tādēļ nedarīsim neko”) atbalstītu bezdarba līmeņa pieaugumu un tā saglabāšanu noturīgi augstā līmenī, ko papildina risks pastāvīgam bezdarbam kļūt „strukturālam”, piemēram, dēļ darba devēju diskriminācijas pret ilgstošiem bezdarbniekiem.

Priekšlaicīgas „deficītu samazināšanas” stratēģijas vietā ETUC vēlas „stratēģiju ieejai izaugsmē, investīcijās un darba vietās”. Vienīgais veids, kā vidējā termiņā samazināt budžeta deficītus un valsts parādus, ir nodrošināt nekavējošu un iedarbīgu ekonomikas un darba tirgus atlabšanu. Lai to izdarītu, kā jau ETUC ir iepriekš norādījusi, Eiropai nepieciešams atjaunots, spēcīgāks un labāk uz mērķi orientēts atveseļošanās plāns. Nākamajiem trim gadiem 1% no IKP katru gadu vajadzētu investēt plašos Eiropas investīciju projektos, kas ietver nepieciešamās infrastruktūras izveidi un „zaļākas ekonomikas” veicināšanu. Galvenais jautājums ir – kā to var finansēt?

Jauni finanšu avoti Eiropas atveseļošanai un darba vietu radīšanai

Spēcīgāka atveseļošanas plāna izstrāde, kā arī nodarbinātības politikas finansēšana ar mērķi novērst pastāvīga bezdarba pārtapšanu strukturālā bezdarbā būs liels izaicinājums. Lai palīdzētu dalībvalstīm izturēt trīskāršo spiedienu no finanšu tirgus, nelokāmo Stabilitātes pakta noteikumu un konservatīvo centrālo banku puses, Eiropai jāorganizē un jāpadara pieejami jauni finanšu resursi ekonomikas atveseļošanai.

Finanšu darījumu nodokļi

Pētījumi liecina, ka rūpīgi izstrādāts nodoklis – ne obligāti ar augstu likmi – noteiktiem finanšu darījumiem padarītu tos dārgākus un tādējādi mazāk pievilcīgus. Tas palīdzētu stabilizēt akciju, patēriņa preču cenas, kā arī valūtu kursus. Spekulatīvi darījumi būtu svarīgākais mērķis, īstermiņa investori maksātu augstākus nodokļus tādēļ, ka darījumi notiek ar lielāku intensitāti. Aiz Eiropas robežām notiek arī diskusijas par vispārīga finanšu darījumu nodokļa ieviešanu, un tās aktīvi virza Starptautiskā Arodbiedrību padome (*International Trade Union Council*) un Starptautiskais Valūtas fonds. Tomēr ES ir patstāvīga ekonomiska vienība, kas pati spēj ieviest šādu nodokli starptautiskās attīstības, vides aizsardzības un krīzes novēršanas mērķiem. Šāda nodokļa ieņēmumi tiktu daļēji vai pilnībā ieskaitīti Eiropas budžetā.

Eiropas Komisija, atbildot uzsāktajām diskusijām, pašlaik strādā pie idejām par „inovatīvu finansēšanu” globālo izaicinājumu kontekstā, tostarp arī par finanšu darījumu nodokļiem. Patiesībā dalībvalstīs dažādās formās jau pastāv nodokļi un nodevas finanšu darījumiem, bet vairumā gadījumu šie nacionālie nodokļu un nodevas attiecas tikai uz noteiktiem aktīviem. Piemēram, Beļģija un Francija ir pieņēmusi normatīvos aktus, kas paredz valūtas operāciju nodokli, tomēr tie stāsies spēkā tikai tad, ja tiks ieviesti arī ES līmenī.

Pēdējās desmitgades laikā ir bijis liels un straujš finanšu darījumu skaita pieaugums, salīdzinot ar preču un pakalpojumu darījumu skaitu. To var izskaidrot cita starpā ar ātri pieaugošo atvasināto darījumu skaitu. G-20 līderiem ir kolektīva atbildība par krīzes radīto seku atvieglošanu gan dalībvalstīs, gan arī attīstības valstīs, kuras krīzes ir smagi skārusi. Savukārt finanšu darījumu nodoklis palīdzētu segt krīzes radītos zaudējumus.

ES vajadzētu vienoties par kopējo pozīciju starptautiskajos jautājumos G-20 sanāksmēs attiecībā uz to, kā finanšu sektoram vajadzētu dot taisnīgu un būtisku ieguldījumu tajā, lai kompensētu to nastu, ko tas ir nodarījis reālajai tautsaimniecībai, vai arī ir saistīta ar valdības centieniem stabilizēt banku sistēmu.

Bilances nodevas, morālais risks un bankas

Finanšu krīze faktiski ir pārliecinājusi tirgu, ka valdības tomēr „izpērk” finanšu sektoru un ir pavisam neliels risks, ka tiks pieļauts kritiens. Valsts atbalsts bankām – gan kapitāla injekcijas, gan valdības galvojumi, gan centrālās bankas nauda par gandrīz nekādām izmaksām – bija un joprojām ir ļoti apjomīgs (kopā Eiropā trīs triljoni eiro). Turklāt šādai „izpirkšanai” pielikumā nāk tikai viens papildu nosacījums. Vienīgais nosacījums bija prasība bankām maksāt procentus no valdības sniegtiem aizdevumiem un garantijām. Šādi bankas tiek motivētas atmaksāt valsts doto naudu un izslēgt valsti no bankas tik ātri, cik iespējams.

No minētā nosacījuma varētu sagaidīt, ka bankas, atjaunojot savu likviditāti, vienlaikus ir atmaksājušas valsts piešķirto atbalstu, lai ietaupītu procentos maksājamās summas un dažādas ar aizdevumu saistītas nodevas. Tomēr tas ne vienmēr tā ir. Bankas turpina saņemt netiešu, tomēr spēcīgu garantiju no valsts puses, bet tai pat laikā tām par to nav jāmaksā nekādas nodevas.

Bilances nodeva par bankas parādsaistībām (izņemot depozītiem, tā kā uz tiem attiecas konkrēta depozīta plāna garantija, par ko jāmaksā nodeva) tādējādi ir loģisks un taisnīgs instruments. „Izpirkšanas garantija”, ko bankas joprojām turpina saņemt, vairs nebūtu „par brīvu”, un bankas vienlaikus arī piedalītos to izmaksu segšanā, ko radījusi krīze.

ETUC uzskata, ka šādai bilances nodevai ir vēl papildu priekšrocības. Mainot nodevas likmi atkarībā no bilances apjoma, valdības var palielināt nodevas lielajām bankām, tādējādi radot šķēršļus bankām kļūt tik lielām, ka tās ir „pārāk lielas, lai bankrotētu”.

2010.gada 9. un 10.marta sanāksmē ETUC Izpildkomiteja sprieda arī par iekšējā tirgus stratēģiju turpmākajiem gadiem un pieņēma rezolūciju „Jauns sociāls impulss Iekšējā tirgus stratēģijai 2010.-2015.gadam”.⁵

⁵ A new social impetus for the Internal Market Strategy 2010 – 2015. <http://www.etuc.org/a/7054>

Iekšējā tirgus ietekme uz Eiropas sociālo modeli rada zināmas bažas. Krīze ir nežēlīgi parādījusi uz noteikumu atcelšanas un liberalizācijas balstītās stratēģijas trūkumus. Ja ES nespēs nosargāt savus panākumus sociālajā jomā un saskaņot iekšējā tirgus noteikumus ar darbinieku tiesībām, iekšējā tirgus turpmāka attīstība var izrādīties krietni sarežģīta. Protekcionisti tiks sadzirdēti arvien skaļāk un iekšējo tirgu konfrontēs arvien vairāk deformāciju.

Ar iekšējā tirgus noteikumu maiņu vien nebūs pietiekami, lai atjaunotu Eiropas pilsoņu uzticību, lai gan šāda maiņa ir būtiska, lai labotu pagātnes kļūdas. Ir nepieciešams jauns sociāls impulss, lai stiprinātu darbinieku aizsardzību, tostarp aizsardzību pret konkurenci, kas pazemina algas un pasliktina darba apstākļus. ETUC uzskata par būtisku primārajos tiesību aktos un direktīvās nostiprināt sociālā progresa klauzulu, lai radītu līdzsvaru starp pakalpojumu un darbinieku brīvu kustību, pamattiesībām un konkurences noteikumiem.

Jauns sociāls impulss iekšējam tirgum prasa arī uz ekonomiku orientētu vadības stilu Eiropā. Krīze parāda, ka pašlaik tas ir nepieciešamāk kā jebkad. Tai vajadzētu būt balstītai uz kopēju politiku (galvenokārt industriālu un fiskālu), lai tādējādi mazinātu konkurenci dažādu sistēmu starpā un aizsargātu sociālās aizsardzības sistēmu un sabiedrisko pakalpojumu finanšu kapacitāti.

Krīzes mācība: ekonomiski orientēta vadība Eiropā ir nepieciešamāka kā jebkad

Finanšu krīze, kam sekoja smagākā ekonomiskā un sociālā krīze kopš 1930.-tajiem gadiem, ir ietekmējusi iekšējā tirgus ietvaru. Krīze ir nolīdzinājusi daudzus no pēdējo gadu panākumiem. Valstu budžeti ir nopietni skarti. Miljoniem cilvēku cieš no tā sekām.

Neskatoties uz to, Eiropas Komisija savā ziņojumā „Vienotā tirgus stiprināšanas izaicinājumi” apsveic ES par sasniegto laikā no 1992. līdz 2006.gadam. Komisija ir saskatījusi „nepabeigtus darījumus” un „potenciālus ieguvumus” un paziņoja, ka „līdz 2012.gadam, vienotā tirgus 20.gadskārtai, būs ļoti daudz jaunu iniciatīvu”, kas atjaunos uzticību uzņēmējos un pilsoņos. Šī nav pirmā reize, kad Eiropas Komisija par zemu novērtē krīzes smagumu, apmērus un tās radītos zaudējumus.

Krīzes radītās ekonomiskās un sociālās izmaksas ir daudz lielākas par uzskatītajiem ietaupījumiem no „labākajiem” laikiem un pakalpojumu direktīvas ieviešanas, kuras sociālo seku izvērtējums vēl ir nepieciešams. Bezdarba līmeņa straujais pieaugums, valsts parādi un valsts izdevumiem radītās sekas ir liels izaicinājums turpmākajiem gadiem un labi parāda nepieciešamību pēc labākas ekonomiskās vadības un koordinācijas Eiropas līmenī.

Šis maigais un labsirdīgais finanšu regulējums palīdzēja radīt krīzi. Deregulācijas pieeja, ko uzsāka Reigans un Tečere, ir devis savu ieguldījumu tajās šausmās, ko pašreiz piedzīvojam. Kādu laiku arī Eiropas Komisija balstīja savu iekšējā tirgus stratēģiju uz šādu pieeju. Bet nu ir pienācis laiks pārmaiņām. Komisijai jāklūst par

iekšējā tirgus motoru, kas līdzsvarots ar spēcīgu sociālo dimensiju tā vietā, lai par katru cenu atzītu konkurētspēju par prioritāti.

Finanšu regulācija

Spekulācijas pret dažām eiro zonas valstīm apstiprina, ka steidzami nepieciešama stingrāka finanšu regulācija. Lielākais izaicinājums patiesībā ir nodrošināt, ka nenotiek atgriešanās pie ierastās uzņēmējdarbības. Finanšu un banku sektoram ir jātiek pienācīgi uzraudzītam un regulētam, un tiem jākalpo ilgtspējīgai ekonomikas izaugsmei un sociālajai attīstībai. Regulējumu dempings ir jāaptur, un nepieciešamības gadījumā ES ir jāizveido pašai savs regulējums, lai izvairītos no vēl vienas globālās krīzes. Arī ETUC šajā sakarā ir izteikusi savu viedokli.

Lielāka fiskālā koordinācija

ES valstu valdības ir glābušas savas bankas, izmantojot nodokļu maksātāju naudu. Viens rezultāts ir tāds, ka dažām valstīm ir problēmas ar maksātspēju un visām ir lieli budžeta deficīti. Jautājums, kurš apmaksā „rēķinu” par šo krīzi, joprojām nav atbildēts. Pašlaik ir nepieciešams izvairīties no fiskālās un regulējumu konkurences, kas apdraud labklājības valstis, sociālo aizsardzību un valsts budžetu finansiālo stabilitāti. Līdz šim brīdim Eiropas Komisija ir izvairījusies risināt jautājumus saistībā ar nodokļu konkurenci savā iekšējā tirgū, un tam būtu jāmainās.

Sabiedriskie pakalpojumi

Krīze ir palielinājusi sabiedrisko pakalpojumu nozīmi. Politikā tos vairs neuzskata par dārgu nastu, bet gan par „automātiskiem stabilizētājiem”, kaut gan korektāk noteikti būtu tos dēvēt par „sociāliem stabilizētājiem”. Tie ir Eiropas sociālā modeļa pilāri un būtiska ilgtspējas sastāvdaļa. ETUC nepiekrīt tam, ka Eiropas Komisija savā iekšējā tirgus stratēģijā un plānā līdz 2020.gadam uzsveru liberalizācijas un privatizācijas nozīmi, neievērojot sabiedrisko pakalpojumu nozīmi. Sabiedrisko pakalpojumu finansēšanai jābūt nodrošinātai kā investīcijai Eiropas sociālās tirgus ekonomikas nākotnē. Ir nepieciešams izstrādāt arī sabiedrisko pakalpojumu kvalitātes ietvaru, lai izpildītu to vispārējo interešu aizsardzības misiju.

Publiski privātā partnerība

2009.gada novembrī Eiropas Komisija informēja par publiski privātās partnerības (turpmāk tekstā – PPP) kā viena no svarīgākajiem mehānismiem izejai no krīzes attīstību. Dokumenta pamatā esošā plašā un nekonkrētā PPP definīcija ļāva šajā jēdzienā ietvert arī pakalpojumu koncesijas un valsts pasūtījumus. PPP tika prezentēta kā instruments sabiedrisko pakalpojumu efektivitātes veicināšanai un uz valsts budžetu izdarītā spiediena atvieglošanai. Šī pieeja, šķiet, balstīta uz ideoloģisko pieņēmumu, ka privāts ir labāks. Komisija redz virkni panākumu stāstu un uzstāj, ka jāfokusejas uz „jautājumu, kādēļ PPP nerasniedz savu maksimālo potenciālu”. Komisija dīvainā kārtā klusē par PPP neveiksmēm un par to, ka dažas PPP, kas ne tuvu nav ilgtermiņa saistības, ir jauns tirgus, kurā privātā līguma puse var mainīt savus īpašniekus biedējoši bieži – tas ir vēl viens „kazino kapitālisma” paveids.

Valsts pasūtījumi

Pēc direktīvu par valsts pasūtījumiem grozīšanas ETUC lūdza Eiropas Komisiju izstrādāt rokasgrāmatu par to, kā sociālie, nodarbinātības un ētikas jautājumi var tikt iesaistīti valsts pasūtījumu organizēšanas procesā. Komisija arī apsolīja tādu izstrādāt, tomēr tā arī sešu gadu laikā tas nav izdarīts.

Ja Eiropa nespēs sabalansēt iekšējā tirgus noteikumus ar darbinieku un pilsoņu tiesībām, integrācijas process var kļūt vēl sarežģītāks. Protekcionisms kļūs vēl redzamāks un iekšējais tirgus piedzīvos arvien jaunas iejaukšanās. Lai nomāktu pašreizējās bažas par iekšējā tirgus ietekmi uz Eiropas sociālo modeli, nepieciešama mazāk uz tirgu orientēta pieeja. ETUC piedāvā, ka iekšējo tirgu vajadzētu atbalstīt, bet tikai ar vienu noteikumu – jaunajai pieejai ir jābūt sociālā un vides ziņā ilgtspējīgai, jāved pie sociālās labklājības stiprināšanas un jāveicina darbinieku tiesību ievērošana un godīgi darba apstākļi.

Arodbiedrību prasības ES un valdību vadītājiem ES Pavasara samitā

ETUC ir formulējusi savas galvenās prasības Pavasara samitam saistībā ar krīzi⁶:

- Neatteikties no stimulējošiem pasākumiem. ES jākoncentrējas uz bezdarba līmeņa samazināšanu, it īpaši jaunatnes vidū;
- Jāorientējas uz ekonomisku vadīšanas stilu Eiropā, kopā ar Grieķiju un tās sociālajiem partneriem vienojoties par programmu, kas ir taisnīga, aizsargā darbiniekus un būtiskus sabiedriskos pakalpojumus;
- Paātrināt procesu, kurā Eiropas un starptautiskā līmenī tiktu panākta vienošanās par efektīviem banku, augsta riska noguldījumu fondu, privātā kapitāla investīciju un citu finanšu institūciju regulējošiem pasākumiem.

Zanda Grundberga

30.04.2010.

⁶ The ES Spring Summit – Message to the EU and Heads of Government from the ETUC.
http://www.etuc.org/IMG/pdf_Message-to-Spring-Summit-FINAL.pdf