

Brusel 17. listopadu 2023
(OR. en)

15439/23

SOC 787
EMPL 564
CLIMA 560
ECOFIN 1189

POZNÁMKA

Odesílatel:	Generální sekretariát Rady
Příjemce:	Výbor stálých zástupců / Rada
Předmět:	Klíčová sdělení Výboru pro zaměstnanost a Výboru pro sociální ochranu týkající se provádění doporučení Rady ohledně zajištění spravedlivé transformace na klimatickou neutralitu – potvrzení

Delegace naleznou v příloze klíčová sdělení Výboru pro zaměstnanost a Výboru pro sociální ochranu týkající se provádění doporučení Rady ze dne 16. června 2022 ohledně zajištění spravedlivé transformace na klimatickou neutralitu, která mají být potvrzena Radou pro zaměstnanost, sociální politiku, zdraví a ochranu spotřebitele (EPSCO) na zasedání ve dnech 27. a 28. listopadu 2023.

Závěry pro jednotlivé země přezkumu skupiny pro analýzu politik při Výboru pro zaměstnanost jsou uvedeny v dodatku k tomuto dokumentu.

Přezkumy Výboru pro zaměstnanost a Výboru pro sociální ochranu týkající se provádění doporučení Rady ohledně zajištění spravedlivé transformace na klimatickou neutralitu

Klíčová sdělení

1. Úvod

Úkolem Výboru pro zaměstnanost (EMCO) a Výboru pro sociální ochranu je monitorovat pokrok dosažený při provádění *doporučení Rady ohledně zajištění spravedlivé transformace na klimatickou neutralitu*. Cílem doporučení, které bylo přijato v červnu 2022 jako nedílná součást balíčku „Fit for 55“, je zajistit, aby transformace Unie na klimaticky neutrální a environmentálně udržitelnou společnost, a to nejpozději do roku 2050, byla spravedlivá a nikoho neopomíjela. V této souvislosti se členské státy dohodly, že v úzké spolupráci se sociálními partnery přijmou a provedou komplexní a soudržné balíčky politických opatření, které se zabývají otázkami zaměstnanosti, dovednostmi a sociálními aspekty ekologické transformace.

Doporučení odkazuje na úlohu výborů monitorovat jeho provádění v příslušných oblastech působnosti, a to na základě náležitého podávání zpráv a činností mnohostranného dohledu.

Na konci října 2023 provedla skupina pro analýzu politik při Výboru pro zaměstnanost mnohostranné přezkumy posuzující pokrok, jehož jednotlivé členské státy dosáhly v souvislosti s poskytováním aktivní podpory kvalitních pracovních míst v souvislosti s ekologickou transformací¹, přičemž Výbor pro sociální ochranu vedl tematickou diskusi o úloze systémů daní a dávek a systémů sociální ochrany v zelené transformaci². Kromě toho Výbor pro zaměstnanost i Výbor pro sociální ochranu posoudily horizontální otázky, jako je přijetí celospolečenského přístupu. Tato *klíčová sdělení* vycházejí ze zjištění obou přezkumů, přičemž *závěry pro jednotlivé země* přezkumu skupiny pro analýzu politik při Výboru pro zaměstnanost jsou uvedeny v dodatku k tomuto dokumentu.

¹ Skupina pro analýzu politik při Výboru pro zaměstnanost rovněž posoudila příslušná opatření v oblasti daní a dávek v oblasti zaměstnanosti, jako je poskytování dávek v nezaměstnanosti a přesun daňové zátěže z oblasti práce.

² Další relevantní ustanovení, například ustanovení týkající se dovedností, budou dále projednávána v nadcházejících přezkumech.

2. Aktivní podpora kvalitních pracovních míst

Ekologická transformace s sebou nese významné přerozdělení pracovních sil a potřeby v oblasti dovedností, což má větší dopad na energeticky náročná odvětví.

Cílem tohoto přezkumu je posoudit programy a opatření členských států na poskytování aktivní podpory kvalitních pracovních míst a inovativních přechodů z jednoho zaměstnání do druhého v souvislosti s ekologickou transformací, zejména opatření týkající se služeb zaměstnanosti, kurzů, pobídek doprovázejících přechody (z jednoho zaměstnání do druhého), podpory podnikání, přístupu k financování, dopadů na bezpečnost a ochranu zdraví při práci, postupů zadávání veřejných zakázek a aktivního zapojení příslušných zúčastněných stran, včetně sociálních partnerů.

Celkově většina členských států opatření a projekty, které se zabývají dopady ekologické transformace na zaměstnanost a sociální oblast do určité míry provedla. Členské státy do značné míry zakládají své politické reakce na stávajících programech, politikách a strukturách, zatímco pouze jedna země zavedla zvláštní strategický a institucionální rámec pro spravedlivou transformaci. Několik členských států informovalo o tom, že nepanuje obecná shoda v otázce vhodných politik a definic, a podpořilo uspořádání strukturované výměny osvědčených postupů.

Nedostatek pracovních sil v kritických odvětvích, jako je energetika, výroba, stavebnictví a odborné služby, vyvolává stále větší obavy a vyžaduje zvýšenou pozornost. Většina členských států se při řešení nových výzev, včetně těch souvisejících s ekologickou transformací, spoléhá na stávající veřejné služby zaměstnanosti. Menší počet členských států zároveň zavedl programy zaměstnanosti zaměřené na zelená pracovní místa, které – přestože probíhají – se nacházejí v rané fázi a budou vyžadovat další posouzení v nadcházejících letech. Některé členské státy se aktivně zaměřují na zranitelné skupiny nebo pracovníky v konkrétních odvětvích a regionech, kde dochází k postupnému ukončování činnosti některých průmyslových odvětví, jako je uhelný průmysl, a považují se za ty, které podporu potřebují nejvíce. Některé členské státy na druhou stranu rozvíjejí programy na podporu zaměstnanosti zaměřené na konkrétní odvětví s vysokou poptávkou, jako je stavebnictví, obnovitelné zdroje energie a oběhové hospodářství. Pokud jde o provádění těchto opatření, několik členských států uvedlo, že pro tento účel využívají stávající nebo budoucí fondy EU, jako je Fond pro spravedlivou transformaci (FST) a fondy politiky soudržnosti.

Uvádí se, že přestože opatření v oblasti změny kvalifikace a prohlubování dovedností pro zelenou ekonomiku nejsou přímo zahrnuta do oblasti působnosti tohoto přezkumu³, **patří mezi priority v rámci programů všech členských států.** To svědčí o větším zaměření na tato opatření, a nikoli na jiné iniciativy na podporu aktivní podpory kvalitních pracovních míst (tj. opatření pro přechod z jednoho zaměstnání do druhého, jako jsou příspěvky při přechodu do nového zaměstnání). V této souvislosti je opakovaně uváděným problémem potřeba dále rozvíjet analytické a monitorovací nástroje, které by pomohly navrhnout komplexní balíčky politických opatření a sledovat účinnost těchto programů. Členské státy zejména zdůraznily, že neexistuje univerzální operativní definice zelených pracovních míst a dovedností, a uvedly, že to může být překážkou při revizi programů odborné přípravy a učebních osnov, včetně odborného vzdělávání a přípravy. Některé členské státy však považují své stávající programy odborné přípravy za vhodné k řešení výzev souvisejících s ekologickou transformací, zejména díky preventivnímu přístupu založenému na řešení nadcházejících propouštění ze zaměstnání.

³ Pouze „kurzy pro cílovou skupinu (přízpusobené uchazečům o zaměstnání), které se ve vhodných případech rovněž zaměřují na zelené a digitální dovednosti“ jsou zahrnuty. Problematika specifických dovedností bude předmětem budoucích přezkumů.

Pokud jde o pobídky, které by doprovázely přechody na trhu práce a mobilitu napříč odvětvími a regiony, včetně inovativních přechodů z jednoho zaměstnání do druhého, většina zemí zavedla obecné systémy a opatření, přičemž se uplatňuje jen málo osvědčených postupů, jako jsou „příspěvky při přechodu do nového zaměstnání“.

Jedním ze společných témat členských států je nutnost podporovat spravedlivou transformaci prostřednictvím sociálního dialogu a kolektivního vyjednávání. Jelikož uznávají význam aktivního zapojení sociálních partnerů, řada členských států se snažila k řešení problémů na trhu práce a sociálních výzev vyplývajících z této transformace využít stávající mechanismy sociálního dialogu. Mnoho zemí zavedlo strategie zapojení pracovníků, zejména v souvislosti s restrukturalizací, které umožňují kolektivní přístup k měnícímu se hospodářskému prostředí. Přechod na zelenější ekonomiku má významné důsledky i na regionální a místní úrovni a vyžaduje, aby jej veřejnost přijala a intenzivně se podílela na politikách a investicích. Proto má kromě sociálního dialogu prvořadý význam zapojení celostátních, regionálních a místních aktérů, včetně občanské společnosti, prostřednictvím celospolečenského přístupu.

Obecně roste povědomí o potřebě podporovat ekologické a sociální podnikání. Zatímco rozsah cílených podpůrných opatření zaměřených na pracovníky, kterých se ekologická transformace dotýká, je i nadále omezený, podpora podnikání spojená s přístupem inovativních ekologických podniků k financování se v několika členských státech stává ústředním bodem pro řízení podnikání a inovací v souladu s ekologickou transformací. Kromě toho byly ve většině členských států zavedeny politiky v oblasti zadávání veřejných zakázek, ačkoli v některých zemích je zřejmé, že je zapotřebí vyvinout větší úsilí o účinné využívání strategického zadávání veřejných zakázek s cílem podpořit spravedlivou transformaci.

Některé členské státy s cílem řešit rostoucí rizika v oblasti zdraví a bezpečnosti spojená s odvětvími postiženými změnou klimatu rovněž zlepšují fungování a provoz inspektorátů práce, přičemž se stále více zaměřují na ekologická odvětví, jakož i na výzvy vyplývající ze změny klimatu, jako jsou v případě některých zemí vystavení teplotě a stresu.

3. Sociální ochrana a dávky

Většina zemí sice přijímá opatření ke zlepšení svých stávajících systémů sociální ochrany, které řeší výzvy v oblasti zaměstnanosti a sociální oblasti, ale pouze málo zemí se výslovně zabývá tím, jak tyto systémy zohledňují výzvy ekologické transformace. Zazněl silný požadavek na uspořádání komplexní a strukturované výměny osvědčených postupů s podporou Komise.

Při úpravě stávajících systémů sociální ochrany by bylo vhodné provést systematictější změny, které by nové výzvy ekologické transformace jasně odrážely. Opatření k přizpůsobení stávajících systémů sociální ochrany se značně liší svým rozsahem i načasováním. Některé země se domnívají, že stávající systémy jsou pro zajištění sociální ochrany osob, kterých se ekologická transformace dotýká, dostatečné a měly by zůstat udržitelné. Kromě toho jen málo zemí provádí opatření ke zlepšení řešení zaměřených na snižování a přenos rizik, která chrání domácnosti a podniky, a opatření se značně liší, pokud jde o přístup k pojištění a jeho cenovou dosažitelnost. Bylo by zapotřebí dalšího úsilí o účinnější odstraňování nedostatků v oblasti ochrany proti dopadům změny klimatu, které představuje podíl nepojištěných hospodářských ztrát způsobených katastrofami souvisejícími se změnou klimatu, jako jsou povodně, lesní požáry nebo sucha, na celkových ztrátách.

V řadě členských států existuje prostor pro další přesun daňové zátěže z oblasti práce směrem k jiným zdrojům způsobem, který více podporuje cíle v oblasti životního prostředí.

Environmentální daně však mohou mít nepříznivé distribuční účinky, neboť představují poměrně vyšší zátěž pro domácnosti s nižšími příjmy. K dispozici je jen málo informací o tom, jak členské státy hodlají využít veřejné příjmy z energetických a environmentálních daní ke kompenzaci nepříznivých sociálních a distribučních dopadů politik v oblasti změny klimatu. Využití příjmů k cílenějším sociálním dávkám, které poskytují relativně větší podporu chudším domácnostem, může zlepšit distribuční výsledky ekologických daňových reforem, jako jsou opatření v oblasti stanovování cen uhlíku.

Téměř všechny členské státy již provedly nebo plánují provést reformy s cílem zlepšit přístup ke službám v oblasti dlouhodobé péče, zdravotní péče a péče o děti a jejich kvalitu, které jsou klíčové pro zranitelné domácnosti, jichž se ekologická transformace dotýká nejvíce. Většina reforem obsahuje silný důraz na snižování regionálních nerovností v kvalitě péče a opatření ke snížení emisí, jako jsou energeticky účinné renovace nebo výstavba pečovatelských zařízení, a v přístupu k nim. Následná opatření v návaznosti na tyto plány vyžadují přísné monitorovací struktury a posouzení dopadů.

A konečně, přestože se na ně současný přezkum přímo nevztahuje, téměř všechny členské státy oznámily dočasná opatření, zejména ve formě dávek a příspěvků, pro domácnosti, které jsou nejvíce zasaženy inflací cen energií způsobenou ruskou válečnou agresí proti Ukrajině a následným obdobím vysoké inflace. V této souvislosti přijalo mnoho zemí cílenou a dočasnou přímou podporu příjmů, zejména pro osoby a domácnosti ve zranitelném postavení, s cílem zmírnit nepříznivý vývoj příjmů a cen. Většina z nich uplatňovala dočasné zvláštní příspěvky na kompenzaci rostoucích cen, přičemž některé příklady se týkaly dočasných úprav stávající výše dávek nebo důchodů.

4. Závěry

Celkově členské státy začaly řešit složité výzvy vyplývající z ekologické transformace, přičemž mezi jednotlivými zeměmi existují značné rozdíly, pokud jde o prováděné politiky. I když si všechny zachovávají pevný politický závazek k zajištění spravedlivé ekologické transformace, většina z nich se nachází v počáteční fázi provádění doporučení a celkový pokrok ukazuje, že situace v rámci EU je různorodá. Všechny členské státy činí kroky k dosažení pokroku, přestože se velmi zaměřují na stávající mechanismy a politické rámce. Stále existuje prostor pro systematičtější, koordinovanější a soudržnější přístup k řešení výzev spojených se spravedlivou transformací, včetně účinného zacílení.

První přezkum poukázal na to, že koordinace tohoto procesu na vnitrostátní úrovni je vzhledem k jeho hloubce a potenciálně rozdílnému výkladu politik spravedlivé transformace obtížná, což vede k různým úrovním podrobnosti příspěvků ze strany členských států. Stále existuje prostor pro posílení mezivládní spolupráce v rámci členských států. Členské státy kromě toho vybízely k podpoře strukturované výměny osvědčených postupů zprostředkované Komisí. Vzájemné učení na úrovni EU by mohlo přispět ke zlepšení vnitrostátních systémů a ke koordinaci různého politického vývoje a podpořit další pokrok při zajišťování spravedlivé ekologické transformace.

Přezkumy provedené Výborem pro zaměstnanost a Výborem pro sociální ochranu odhalily několik zjevných společných výzev, od definování zelených dovedností a povolání až po řešení nedostatku pracovních sil a provádění účinných daňových a subvenčních politik. V této souvislosti bude třeba výzvám ve všech oblastech doporučení věnovat v nadcházejících letech neustálou pozornost. V mnoha členských státech by měla být posílena zejména koordinace politik v otázkách spravedlivé a ekologické transformace, mimo jiné s cílem zajistit účinné aktivní zapojení sociálních partnerů. Měl by být rovněž podporován celospolečenský přístup prostřednictvím širšího zapojení občanské společnosti do ekologické transformace na všech úrovních. Jako možná řešení pro začleňování environmentálních cílů do různých oblastí tvorby politik se objevily silnější vnitrostátní koordinační mechanismy, jako je uvedení specializovaných odpovědných orgánů a vnitrostátních platform.

Pokud jde o budoucnost, další monitorování a hodnocení opatření pro spravedlivou transformaci bude mít zásadní význam pro směřování budoucích politických rozhodnutí.

Monitorování stávajících a plánovaných opatření by proto mělo pokračovat, přičemž je zapotřebí další práce na posílení faktické základny a zlepšení procesu monitorování, mimo jiné podporou společného chápání klíčových pojmů, jako jsou zelená pracovní místa a dovednosti, a zapojením sociálních partnerů, občanské společnosti a občanů. Pro sledování a podporu pokroku při provádění tohoto nezávazného nástroje je klíčové odpovídající řízení a monitorování provádění tohoto doporučení, případně v kontextu evropského semestru, a to i v rámci příslušných výborů a jejich příslušných oblastí působnosti.

Kromě toho může rozsáhlé přidělování a účinné využívání dostupných finančních prostředků EU – od politiky soudržnosti po Fond pro spravedlivou transformaci a Nástroj pro oživení a odolnost – podpořit členské státy při řešení výzev a dosahování souvisejících cílů, a to s ohledem na rizika, že zaostávají v souvislosti s investičními potřebami s cílem usnadnit spravedlivou ekologickou transformaci. Nejdůležitějším předpokladem všech fondů EU je zavedení vhodných systémů pro monitorování a hodnocení využívání a účinnosti prováděných opatření v souladu s právními předpisy EU. Členské státy by rovněž měly zajistit soudržnost s vnitrostátními plány v oblasti energetiky a klimatu a být připraveny co nejlépe využít zdroje, které budou v roce 2025 k dispozici prostřednictvím Sociálního klimatického fondu, s cílem zmírnit možný negativní dopad rozšíření systému obchodování s emisemi na budovy a silniční dopravu.
