



Bryssel, 17. marraskuuta 2023
(OR. en)

15439/23

SOC 787
EMPL 564
CLIMA 560
ECOFIN 1189

ILMOITUS

Lähettiläjä:	Neuvoston pääsihteeristö
Vastaanottaja:	Pysyvien edustajien komitea / Neuvosto
Asia:	Työllisyyskomitean ja sosiaalisen suojelun komitean keskeiset viestit oikeudenmukaisesta siirtymisestä ilmastoneutraaliuteen annetun neuvoston suosituksen täytäntöönpanosta – Hyväksyminen

Valtuuskunnille toimitetaan oheisena työllisyyskomitean ja sosiaalisen suojelun komitean keskeiset viestit oikeudenmukaisesta siirtymisestä ilmastoneutraaliuteen 16. kesäkuuta 2022 annetun neuvoston suosituksen täytäntöönpanosta. Neuvosto (TSTK) hyväksyi ne istunnossaan 27. ja 28. marraskuuta 2023.

Työllisyyskomitean politiikan analyysiryhmän laatiman arvioinnin maakohtaiset päätelmät ovat tämän asiakirjan lisäyksessä.

Työllisyyskomitean ja sosiaalisen suojelun komitean arvioinnit oikeudenmukaisesta siirtymisestä ilmastoneutraaliuteen annetun neuvoston suosituksen täytäntöönpanosta

Keskeiset viestit

1. Johdanto

Työllisyyskomitea ja sosiaalisen suojelun komitea ovat saaneet tehtäväksi seurata oikeudenmukaisesta siirtymisestä ilmastoneutraaliuteen annetun neuvoston suosituksen täytäntöönpanon edistymistä. Kesäkuussa 2022 annetun suosituksen, joka on erottamaton osa 55-valmiuspakettia, tavoitteena on varmistaa, että unionin siirtyminen ilmastoneutraaliin ja ympäristön kannalta kestäväan yhteiskuntaan viimeistään vuoteen 2050 mennessä on oikeudenmukainen eikä jätä ketään jälkeen. Tässä yhteydessä jäsenvaltiot sopivat hyväksyvänsä ja panevansa täytäntöön tiiviissä yhteistyössä työmarkkinaosapuolten kanssa kattavia ja johdonmukaisia toimenpidekokonaisuuksia, joissa käsitellään vihreän siirtymän työllisyys-, osaamis- ja sosiaalisia näkökohtia.

Suosituksessa viitataan komiteoiden rooliin seurata suosituksen täytäntöönpanoa toimivaltaansa kuuluvilla aloilla riittävän raportoinnin ja muiden monenvälisen valvonnan perusteella. Työllisyyskomitean politiikan analyysiryhmä suoritti lokakuun 2023 lopussa monenvälisiä arviointeja kunkin jäsenvaltion edistymisestä laadukkaiden työpaikkojen aktiivisessa tukemisessa vihreän siirtymän puitteissa¹. Sosiaalisen suojelun komitea kävi temaattisen keskustelun vero- ja etuusjärjestelmien ja sosiaalisen suojelun järjestelmien roolista vihreässä siirtymässä². Lisäksi sekä työllisyyskomitea että sosiaalisen suojelun komitea arvioivat horisontaalisia kysymyksiä, kuten koko yhteiskunnan kattavan lähestymistavan omaksumista. Kyseiset *Keskeiset viestit* perustuvat molempien arviointien havaintoihin. Työllisyyskomitean politiikan analyysiryhmän arvioinnin *maakohtaiset päätelmät* on sisällytetty tämän asiakirjan lisäykseen.

¹ Työllisyyskomitean politiikan analyysiryhmä on arvioinut myös asiaa koskevia työllisyyteen liittyviä vero- ja etuustoimenpiteitä, kuten työttömyysetuuksien myöntämistä ja verotuksen painopisteen siirtämistä pois työn verotuksesta.

² Muita asiaa koskevia, esimerkiksi osaamiseen liittyviä säännöksiä, käsitellään lähemmin tulevilla arvioinneilla.

2. Laadukkaiden työpaikkojen aktiivinen tukeminen

Vihreään siirtymään liittyy merkittäviä työvoiman uudelleenkohdentamis- ja osaamistarpeita, joiden vaikutukset tuntuvat eritoten energiavaltaisessa teollisuudessa.

Tässä arvioinnissa pyritään tarkastelemaan jäsenvaltioiden ohjelmia ja toimenpiteitä, joilla pyritään tukemaan aktiivisesti laadukkaita työpaikkoja ja innovatiivisia siirtymisiä työpaikasta toiseen vihreän siirtymän puitteissa. Erityisesti arvioidaan työllisyyspalveluja koskevia toimenpiteitä, kursseja, (työpaikasta toiseen) siirtymisen kannustimia, yrittäjyyden edistämistä, rahoituksen saantia, vaikutuksia työturvallisuuteen ja -terveyteen, julkisia hankintoja koskevia käytäntöjä ja asiaankuuluvien sidosryhmien, myös työmarkkinaosapuolten, aktiivista osallistumista.

Yleisesti ottaen useimmat jäsenvaltiot ovat toteuttaneet tietyssä määrin toimenpiteitä ja hankkeita vastatakseen vihreän siirtymän työllisyys- ja sosiaalisiin vaikutuksiin. Jäsenvaltiot perustavat politiikkatoimensa vahvasti olemassa oleviin ohjelmiin, politiikkoihin ja rakenteisiin. Vain yksi maa on luonut strategisen ja institutionaalisen kehyksen nimenomaisesti oikeudenmukaista siirtymistä varten. Useat jäsenvaltiot ovat raportoineet asianmukaisia politiikkoja ja määritelmiä koskevan yhteisen käsityksen puuttumisesta ja kannustaneet parhaiden käytäntöjen jäsenneltyyn vaihtoon.

Kriittisten alojen, kuten energian, valmistusteollisuuden, rakentamisen ja asiantuntijapalvelujen työvoimapula on kasvava huolenaihe, johon on syytä kiinnittää enenevässä määrin huomiota. Useimmat jäsenvaltiot tukeutuvat olemassa oleviin julkisiin työvoimapalveluihin vastatakseen uusiin haasteisiin, mukaan lukien vihreän siirtymän tuomat haasteet. Samaan aikaan vähäisempi osa jäsenvaltioista on käynnistänyt työllisyysohjelmia, joiden keskiössä ovat vihreät työpaikat. Vaikkakin ohjelmat etenevät, ne ovat varhaisessa vaiheessa. Niitä on syytä arvioida perusteellisemmin tulevana vuosina. Jotkin jäsenvaltiot kohdistavat aktiivisesti toimia muita heikommassa asemassa oleviin ryhmiin tai hiiliteollisuuden kaltaisten poistuvien teollisuudenalojen tietyillä aloilla tai alueilla toimiviin työntekijöihin, joiden ne katsovat olevan eniten tuen tarpeessa. Tietty jäsenvaltiot kehittävät täydentävällä tavalla työllistämistukiohjelmia, joissa keskitytään tiettyihin korkean kysynnän aloihin kuten rakentamiseen, uusiutuviin energialähteisiin ja kiertotalouteen. Näiden toimenpiteiden täytäntöönpanon osalta useat jäsenvaltiot ovat ilmoittaneet käyttävänsä tähän tarkoitukseen nykyisiä tai tulevia EU:n varoja, kuten oikeudenmukaisen siirtymän rahastoa ja koheesiopolitiikan varoja.

Vihreän talouden edellyttämien uudelleen- ja täydennyskoulutustoimenpiteiden on raportoitu olevan kaikissa jäsenvaltioissa asialistan kärjessä, joskaan ne eivät suoraan kuulu tämän arvioinnin soveltamisalaan³. Tämä osoittaa näiden toimenpiteiden saaneen vahvempaa painotusta kuin laadukkaiden työpaikkojen aktiivista tukemista koskevien muiden aloitteiden (esimerkiksi siirtymiseen työpaikasta toiseen liittyvät toimenpiteet kuten siirtymisavustukset). Tässä yhteydessä on toistuvasti tuotu esiin tarvetta kehittää edelleen analyyttisiä ja seurantavälineitä, jotka auttaisivat suunnittelemaan kattavia toimenpidepaketteja ja seuraamaan näiden ohjelmien tehokkuutta. Jäsenvaltiot ovat erityisesti korostaneet vihreitä työpaikkoja ja taitoja koskevan yleisen toiminnallisen määritelmän puuttumista ja todenneet, että tämä voi haitata koulutusohjelmien ja opetussuunnitelmien, mukaan lukien ammatillinen koulutus, tarkistamista. Muutamat jäsenvaltiot kuitenkin katsovat nykyisten koulutusohjelmien riittävän vastaamaan myös vihreän siirtymän tuomiin haasteisiin, mikä johtuu erityisesti ennaltaehkäisevästä lähestymistavasta käsitellä tulevia irtisanomisia.

³ Mukaan luetaan ainoastaan kohderyhmälle suunnatut (työnhakijoille räätälöidyt) kurssit, joilla kehitetään tarvittaessa myös vihreitä ja digitaalisia taitoja. Taitoihin liittyviä erityiskysymyksiä tarkastellaan tulevilla arvioinneilla.

Tarkasteltaessa kannustimia työmarkkinasiirtymien ja alojen ja alueiden välisen liikkuvuuden tukemiseksi, mukaan lukien innovatiiviset siirtymiset työpaikasta toiseen, useimmat maat ovat ottaneet käyttöön yleisiä järjestelmiä ja toimenpiteitä. Käytössä on muutamia parhaita käytäntöjä, kuten avustuksia siirryttäessä työpaikasta toiseen.

Jäsenvaltiot pitävät yhteisesti erittäin tärkeänä edistää oikeudenmukaista siirtymistä työmarkkinaosapuolten vuoropuhelun ja työehtosopimusneuvottelujen avulla. Tunnustaessaan työmarkkinaosapuolten aktiivisen osallistumisen tärkeän merkityksen useat jäsenvaltiot ovat pyrkineet hyödyntämään olemassa olevia työmarkkinavuoropuhelun mekanismeja siirtymisestä johtuvien työmarkkina- ja sosiaalisten haasteiden ratkaisemiseksi. Monet maat ovat panneet täytäntöön työntekijöiden osallistumista koskevia strategioita, näin erityisesti uudelleenjärjestelyn puitteissa, mikä mahdollistaa kollektiiviset toimet muuttuvassa taloustilanteessa. Siirtymisellä kohti vihreämpää taloutta on merkittävät vaikutuksensa myös alue- ja paikallistasolla, minkä vuoksi politiikoille ja investoinneille on saatava yleinen hyväksyntä ja vahva omistajuus. Näin ollen työmarkkinaosapuolten vuoropuhelun lisäksi kansallisten, alueellisten ja paikallisten toimijoiden, mukaan lukien kansalaisyhteiskunnan, osallistuminen koko yhteiskunnan kattavan lähestymistavan avulla on ensiarvoisen tärkeää.

Yleisesti ottaen tietoisuus vihreän yrittäjyyden ja yhteiskunnallisen yrittäjyyden edistämisen tarpeesta kasvaa koko ajan. Kohdennetut tukitoimenpiteet työntekijöille, joihin vihreä siirtymä vaikuttaa, ovat edelleen rajallisia. Sen sijaan yrittäjyydestä, johon yhdistyy rahoituksen saanti innovatiivisille vihreille yrityksille, on tulossa useissa jäsenvaltioissa taitekohta ohjata yrittäjyyttä ja innovointia vihreän siirtymän edellyttämällä tavalla. Lisäksi useimmissa jäsenvaltioissa on otettu käyttöön julkisia hankintoja koskevia politiikkoja, joskin joissakin maissa selvästi tarvittaisiin tuntuvampia toimia, jotta strategisia hankintoja voidaan hyödyntää vaikuttavalla tavalla oikeudenmukaisen siirtymisen tukemiseksi.

Ilmastomuutoksen koettelemiin aloihin yhdistyy kasvavia terveys- ja turvallisuusriskejä, joiden ratkaisemiseksi muutamat jäsenvaltiot ovat myös tehostamassa työsuojeluviranomaisten toimintaa ja toimia ja panostamassa yhä enemmän vihreisiin aloihin ja ilmastomuutoksen haasteisiin kuten lämpöaltistukseen ja -stressiin joissakin maissa.

3. Sosiaalinen suojelu ja sosiaalietuudet

Useimmat maat toteuttavat toimenpiteitä parantaakseen nykyisiä sosiaalisen suojelun järjestelmiään työllisyys- ja sosiaalisten haasteiden edessä, mutta vain harvat maat käsittelevät nimenomaisesti sitä, miten nämä järjestelmät vastaavat vihreän siirtymän haasteisiin. Vahvana vaatimuksena on tullut esiin parhaiden käytäntöjen kattava ja jäsennelty vaihto komission tuella.

Nykyisten sosiaalisen suojelun järjestelmien mukauttamisessa voitaisiin ajaa järjestelmällisempiä, vihreän siirtymän uusia haasteita selvästi kuvastavia muutoksia.

Nykyisten sosiaalisen suojelun järjestelmien mukauttamiseksi toteutettavien toimenpiteiden soveltamisala ja aikataulu vaihtelevat suuresti. Jotkin maat katsovat, että nykyiset järjestelmät ovat riittäviä sosiaalisen suojelun tarjoamiseksi henkilöille, joihin vihreä siirtymä vaikuttaa, ja että niiden olisi pysyttävä kestävinä. Lisäksi vain muutamat maat toteuttavat toimenpiteitä, joilla parannetaan riskinvähentämis- ja riskinsiirtoratkaisuja kotitalouksien ja yritysten suojaamiseksi. Toimenpiteissä on huomattavaa vaihtelua vakuutusratkaisujen saatavuudessa ja kohtuuhintaisuudessa. Lisätoimia tarvittaisiin, jotta voitaisiin vähentää tehokkaammin ilmastonuojeluvajetta eli vakuuttamattomien taloudellisten menetysten osuutta kaikista ilmastoon yhteydessä olevista katastrofeista kuten tulvista, maastopaloista tai kuivuudesta johtuvista menetyksistä.

Useissa jäsenvaltioissa on mahdollista siirtää verotuksen painopistettä vielä enemmän pois työn verotuksesta muihin lähteisiin ympäristötavoitteiden tukemiseksi. Ympäristöveroilla voi kuitenkin olla haitallisia jakaumavaikutuksia, sillä ne rasittavat suhteellisesti enemmän pienituloisia kotitalouksia. Saatavilla on vain vähän tietoa siitä, miten jäsenvaltiot aikovat käyttää energia- ja ympäristöveroista kertyviä julkisia tuloja ilmastonmuutospolitiikkojen kielteisten sosiaalisten ja jakaumavaikutusten kompensoimiseen. Tulojen käyttö kohdennetumpiin sosiaalisiin etuuksiin, jotka tarjoavat suhteellisesti enemmän tukea köyhemmille kotitalouksille, voi parantaa vihreiden verouudistusten, kuten hiilen hinnoittelutoimenpiteiden, jakaumatuloksia.

Lähes kaikki jäsenvaltiot ovat jo toteuttaneet tai aikovat toteuttaa uudistuksia, joilla parannetaan pitkäaikaishoidon ja terveydenhuoltopalvelujen ja/tai lastenhoidon saatavuutta ja laatua. Nämä ovat keskeisiä haavoittuville kotitalouksille, joihin vihreä siirtymä vaikuttaa eniten. Useimmissa uudistuksissa on vahva painotus alueellisen eriarvoisuuden vähentämiseen hoidon laadussa ja saatavuudessa ja/tai päästöjä vähentäviin toimenpiteisiin, kuten hoitolaitosten energiatehokkuutta parantaviin peruskorjauksiin tai rakentamiseen. Näiden suunnitelmien seurantaan tarvitaan tiukkoja seurantarakenteita ja vaikutustenarviointia.

Siitä huolimatta, että tässä arvioinnissa ei asiaa suoranaisesti käsitellä, on lopuksi todettava, että lähes kaikki jäsenvaltiot ovat ilmoittaneet väliaikaisista, lähinnä etuus- ja avustusmuotoisista toimenpiteistä kotitalouksille, joihin Venäjän Ukrainaa vastaan käymän hyökkäyssodan ja sitä seuranneen korkean inflaation aiheuttamat korkeat energian hinnat vaikuttavat eniten. Tässä yhteydessä monet maat ovat ottaneet käyttöön kohdennettua ja väliaikaista suoraa tulotukea erityisesti haavoittuvassa asemassa oleville ihmisille ja kotitalouksille epäsuotuisan tulo- ja hintakehityksen lieventämiseksi. Useimmat niistä ovat käyttäneet väliaikaisia erityisavustuksia hintojen nousun kompensoimiseksi ja myös esimerkiksi nykyisten etuus- tai eläketasojen väliaikaisia mukautuksia.

4. Johtopäätökset

Kaiken kaikkiaan jäsenvaltiot ovat aloittaneet luovimisen vihreän siirtymän synnyttämässä monimutkaisissa haasteissa. Maiden välillä on merkittäviä eroja toteutetuissa politiikoissa. Vaikka kaikki ovat edelleen poliittisesti vahvasti sitoutuneita oikeudenmukaisen vihreän siirtymän varmistamiseen, useimmat niistä ovat suosituksen täytäntöönpanon alkuvaiheessa. Edistymistä kokonaisuutena tarkasteltaessa tilanne vaihtelee eri puolilla EU:ta. Kaikissa jäsenvaltioissa mennään eteenpäin, joskin keskittyen vahvasti olemassa oleviin mekanismeihin ja poliittisiin kehyksiin. Oikeudenmukaisen siirtymän haasteisiin on kuitenkin mahdollista vastata vieläkin järjestelmällisemmin, koordinoitummin ja johdonmukaisemmin, mukaan lukien tehokas kohdentaminen.

Ensimmäisessä arvioinnissa todettiin, että tehtävää pidettiin sen laajuuden ja oikeudenmukaista siirtymää koskevien politiikkojen mahdollisesti erilaisen tulkinnan vuoksi vaikeana kansallisen tason koordinoinnin kannalta, mikä on johtanut jäsenvaltioiden panosten epätasaisuuteen. Jäsenvaltioiden keskuudessa hallitustenvälistä yhteistyötä on mahdollista vahvistaa edelleen. Lisäksi jäsenvaltiot ovat kannustaneet parhaiden käytäntöjen jäsenneltyyn vaihtoon komission avustuksella. Vastavuoroinen oppiminen EU:n tasolla voisi auttaa parantamaan kansallisia järjestelmiä ja koordinoimaan erilaisia poliittisia kehityskulkuja, jotta voidaan edistää entisestään oikeudenmukaisen vihreän siirtymän toteutumista.

Työllisyyskomitean ja sosiaalisen suojelun komitean arvoinnit nostivat esiin useita ilmeisiä yhteisiä haasteita kuten vihreiden taitojen ja ammattien määrittely, työvoimapulan ratkaiseminen ja tehokkaiden vero- ja tukipolitiikkojen täytäntöönpano. Tämän vuoksi suosituksen kaikkien alojen haasteisiin on kiinnitettävä jatkuvaa huomiota tulevina vuosina. Monissa jäsenvaltioissa olisi erityisesti vahvistettava politiikan koordinointia oikeudenmukaista ja vihreää siirtymää koskevissa kysymyksissä, jotta myös varmistetaan työmarkkinaosapuolten tehokas aktiivinen osallistuminen. Sen olisi myös kannustettava koko yhteiskunnan kattavaa lähestymistapaa, joka tuo kansalaisyhteiskunnan laajemmin mukaan vihreään siirtymään kaikilla tasoilla. Vahvemmat kansalliset koordinointimekanismit, kuten asiaankuuluvien vastuuviranomaisten ja kansallisten foorumien osoittaminen, ovat mahdollisia ratkaisuja ympäristötavoitteiden valtavirtaistamiseksi päätöksenteon eri osissa.

Tulevaisuutta ajatellen on ratkaisevan tärkeää jatkaa oikeudenmukaista siirtymää koskevien toimenpiteiden seurantaa ja arviointia tulevien poliittisten päätösten ohjaamiseksi. Siksi olisi jatkettava nykyisten ja suunniteltujen toimien seurantaa tietopohjan vahvistamista ja seurantaprosessin parantamista koskevan lisätyön ohella, myös edistämällä yhteisen käsityksen muodostamista keskeisistä käsitteistä kuten vihreistä työpaikoista ja taidoista ja ottamalla mukaan työmarkkinaosapuolet, kansalaisyhteiskunta ja kansalaiset. Tämän suosituksen asianmukainen hallinnointi ja seuranta tarvittaessa eurooppalaisen ohjausjakson yhteydessä, mukaan lukien asiaankuuluvien komiteoiden puitteissa näiden toimivaltaan kuuluvilla aloilla, on keskeistä tämän ei-sitovan välineen täytäntöönpanon edistymisen seuraamiseksi ja edistämiseksi.

Lisäksi käytettävissä olevien EU:n varojen – koheesiopolitiikka, oikeudenmukaisen siirtymän rahasto ja elpymis- ja palautumistukiväline – vahvalla kohdentamisella ja tehokkaalla käytöllä voidaan tukea jäsenvaltioita haasteiden voittamisessa ja asiaan liittyvien tavoitteiden saavuttamisessa sen riskin välttämiseksi, että oikeudenmukaisen vihreän siirtymän eteenpäin viemisen edellyttämissä investoinneissa jäätäisiin jälkeen. On erityisesti huomattava, että kaikkien EU:n rahastojen osalta säädetään riittävien järjestelmien perustamisesta EU:n sääntelyn mukaisesti toteutettavien toimenpiteiden käytön ja vaikuttavuuden seurantaan ja arviointia varten.

Jäsenvaltioiden olisi myös varmistettava johdonmukaisuus kansallisten energia- ja ilmastosuunnitelmien kanssa ja oltava valmiita hyödyntämään parhaalla mahdollisella tavalla sosiaalisen ilmastorahaston kautta vuonna 2025 saataville asetettavia resursseja, joilla on tarkoitus lieventää päästökauppajärjestelmän ulottamisesta rakennuksiin ja tieliikenteeseen mahdollisesti aiheutuvia kielteisiä vaikutuksia.
