

Bruxelles, 17. studenoga 2023.
(OR. en)

15439/23

SOC 787
EMPL 564
CLIMA 560
ECOFIN 1189

NAPOMENA

Od:	Glavno tajništvo Vijeća
Za:	Odbor stalnih predstavnika / Vijeće
Predmet:	Ključne poruke Odbora za zapošljavanje i Odbora za socijalnu zaštitu o provedbi Preporuke Vijeća o osiguravanju pravedne tranzicije prema klimatskoj neutralnosti – potvrđivanje

Za delegacije se u prilogu nalaze ključne poruke Odbora za zapošljavanje (EMCO) i Odbora za socijalnu zaštitu (SPC) o provedbi Preporuke Vijeća od 16. lipnja 2022. o osiguravanju pravedne tranzicije prema klimatskoj neutralnosti koje Vijeće za zapošljavanje, socijalnu politiku, zdravstvo i pitanja potrošača (EPSCO) treba potvrditi na sastanku 27. i 28. studenoga 2023.

Zaključci za pojedine zemlje iz preispitivanja koje je obavila skupina za analizu politika EMCO-a nalaze se u Dopuni ovom dokumentu.

Preispitivanje provedbe Preporuke Vijeća o osiguravanju pravedne tranzicije prema klimatskoj neutralnosti u okviru Odbora za zapošljavanje i Odbora za socijalnu zaštitu

Ključne poruke

1. Uvod

Odbor za zapošljavanje (EMCO) i Odbor za socijalnu zaštitu (SPC) zaduženi su za praćenje napretka postignutog u provedbi *Preporuke Vijeća o osiguravanju pravedne tranzicije prema klimatskoj neutralnosti*. Tom se preporukom, donesenom u lipnju 2022. kao sastavnim dijelom paketa „Spremni za 55 %”, nastoji osigurati da tranzicija Unije prema klimatski neutralnom i okolišno održivom društvu najkasnije do 2050. bude pravedna i da nitko ne bude zapostavljen. U tom kontekstu države članice složile su se da će u bliskoj suradnji sa socijalnim partnerima donijeti i provesti sveobuhvatne i usklađene pakete politika koji se odnose na zapošljavanje, vještine i socijalne aspekte zelene tranzicije.

U Preporuci se upućuje na ulogu tih odbora u praćenju njezine provedbe u njihovim područjima nadležnosti, na temelju odgovarajućih aktivnosti izvješćivanja i multilateralnog nadzora. Krajem listopada 2023. skupina za analizu politika Odbora za zapošljavanje provela je multilateralna preispitivanja u kojima je ocijenjen napredak koji je svaka država članica ostvarila u pogledu pružanja aktivne potpore kvalitetnom zapošljavanju u kontekstu zelene tranzicije¹, dok je Odbor za socijalnu zaštitu održao tematsku raspravu o ulozi sustava poreza i socijalnih naknada te sustava socijalne zaštite u zelenoj tranziciji². Osim toga, i Odbor za zapošljavanje i Odbor za socijalnu zaštitu ocijenili su horizontalna pitanja, kao što je prihvaćanje pristupa „na razini cijelog društva”. Te *ključne poruke* temelje se na nalazima oba preispitivanja, a *zaključci za pojedine zemlje* iz preispitivanja koje je obavila skupina za analizu politika EMCO-a uključeni su u Dopunu ovom dokumentu.

¹ Skupina za analizu politika EMCO-a također je ocijenila relevantne mjere poreznih olakšica povezanih sa zapošljavanjem, kao što su pružanje naknada za nezaposlenost i preusmjeravanje oporezivanja s rada.

² O drugim relevantnim odredbama, kao što su one povezane s vještinama, dodatno će se raspravljati u predstojećim preispitivanjima.

2. Aktivna potpora kvalitetnom zapošljavanju

Zelena tranzicija podrazumijeva znatnu preraspodjelu radne snage i potrebe za vještinama, s većim učinkom na energetske intenzivne industrije (EI).

Cilj je ovog preispitivanja ocijeniti programe i mjere država članica za pružanje aktivne potpore kvalitetnom zapošljavanju i inovativnim prijelazima s jednog radnog mjesta na drugo u kontekstu zelene tranzicije, osobito mjere koje se odnose na usluge zapošljavanja, tečajeve, poticaje za praćenje prelaska s jednog radnog mjesta na drugo, promicanje poduzetništva, pristup financiranju, učinke na sigurnost i zdravlje na radu, prakse javne nabave i aktivno sudjelovanje relevantnih dionika, uključujući socijalne partnere.

Općenito, većina država članica u određenoj je mjeri provela mjere i projekte usmjerene na učinke zelene tranzicije na zapošljavanje i društvo. Države članice svoje odgovore u okviru politika u velikoj mjeri temelje na postojećim programima, politikama i strukturama, dok je samo jedna zemlja uspostavila poseban strateški i institucijski okvir za pravednu tranziciju. Nekoliko država članica izvijestilo je o nedostatku zajedničkog razumijevanja odgovarajućih politika i definicija te je potaknulo promicanje strukturirane razmjene najboljih praksi.

Nedostatak radne snage u ključnim sektorima, kao što su energetika, proizvodnja, građevinarstvo i profesionalne usluge, sve je veći problem i zahtijeva povećanu pozornost.

Većina država članica u novim se izazovima oslanja na postojeće javne službe za zapošljavanje, uključujući one povezane sa zelenom tranzicijom. Istodobno je manji broj država članica pokrenuo programe zapošljavanja usmjerene na zelena radna mjesta, koji su, iako u tijeku, još u ranoj fazi i za koje će biti potrebna daljnja procjena u predstojećim godinama. Neke države članice aktivno su usmjerene na ranjive skupine ili radnike u određenim sektorima i regijama u kojima dolazi do postupnog ukidanja industrija, kao što je industrija ugljena, za koje se smatra da im je potpora najpotrebnija. Određene države članice na komplementaran način razvijaju programe potpore zapošljavanju usmjerene na posebne sektore i sektore s velikom potražnjom, kao što su građevinarstvo, obnovljivi izvori energije i kružno gospodarstvo. Kad je riječ o provedbi tih mjera, nekoliko država članica izvijestilo je o upotrebi postojećih ili budućih fondova EU-a u tu svrhu, kao što su Fond za pravednu tranziciju (FPT) i fondovi kohezijske politike.

Navodi se da su mjere prekvalifikacije i usavršavanja za zeleno gospodarstvo predvodnici u svim programima država članica, iako nisu izravno uključene u područje primjene trenutnog preispitivanja.³ To pokazuje veću usredotočenost na te mjere, a ne na druge inicijative za promicanje aktivne potpore kvalitetnom zapošljavanju (tj. mjere prelaska s jednog radnog mjesta na drugo, kao što su naknade za prelazak). U tom kontekstu opetovano se izvješćuje o problemu potrebe za daljnjim razvojem analitičkih alata i alata za praćenje koji bi pomogli u izradi sveobuhvatnih paketa politika i praćenju učinkovitosti tih programa. Konkretno, države članice ističu nepostojanje univerzalne operativne definicije zelenih radnih mjesta i vještina te tvrde da to može otežati reviziju programa osposobljavanja i kurikuluma, uključujući strukovno obrazovanje i osposobljavanje. Međutim, nekoliko država članica smatra da su njihovi postojeći programi osposobljavanja prikladni i za rješavanje izazova povezanih sa zelenom tranzicijom, osobito zbog preventivnog pristupa koji se temelji na traženju rješenja za predstojeća otpuštanja.

³ Uključeni su samo „tečajevi za ciljnu skupinu (prilagođeni tražiteljima zaposlenja) koji su prema potrebi usmjereni i na zelene i digitalne vještine”. Pitanja povezana s vještinama bit će obuhvaćena budućim preispitivanjima.

Kada je riječ o poticajima za praćenje tranzicija na tržištu rada i mobilnosti u svim sektorima i regijama, uključujući inovativne prelaske s jednog radnog mjesta na drugo, većina zemalja uspostavila je opće programe i mjere, pri čemu se provodi malo najboljih praksi, kao što su „naknade za prelazak na drugo radno mjesto”.

Jedna od zajedničkih tema među državama članicama nužnost je poticanja pravedne tranzicije putem socijalnog dijaloga i kolektivnog pregovaranja. Prepoznajući važnost aktivnog sudjelovanja socijalnih partnera, razne države članice nastojale su iskoristiti postojeće mehanizme socijalnog dijaloga kako bi odgovorile na izazove na tržištu rada i socijalne izazove koji proizlaze iz tranzicije. Mnoge zemlje provele su strategije uključivanja radnika, posebno u kontekstu restrukturiranja, čime se omogućio kolektivan pristup gospodarskom okruženju koje se mijenja. Prelazak na zelenije gospodarstvo ima znatne posljedice i na regionalnoj i lokalnoj razini, za što su potrebni prihvaćanje u javnosti i velika odgovornost za politike i ulaganja. U skladu s tim, osim socijalnog dijaloga, iznimno je važno, pristupom koji obuhvaća cijelo društvo, uključiti nacionalne, regionalne i lokalne aktere, uključujući civilno društvo.

Općenito, sve je veća svijest o potrebi za promicanjem zelenog poduzetništva i socijalnog poduzetništva. Iako su ciljane mjere potpore za radnike pogođene zelenom tranzicijom i dalje ograničene, poduzetnička potpora, zajedno s pristupom financiranju za inovativne zelene pothvate, postaje središnja točka u nekoliko država članica za usmjeravanje poduzetništva i inovacija u skladu sa zelenom tranzicijom. Osim toga, u većini država članica uvedene su politike javne nabave, iako postoji jasna potreba za većim naporima u nekim zemljama kako bi se učinkovito iskoristila strateška nabava s ciljem podupiranja pravedne tranzicije.

Kako bi se odgovorilo na sve veće zdravstvene i sigurnosne rizike povezane sa sektorima pogođenima klimatskim promjenama, neke države članice također poboljšavaju funkcioniranje i rad inspektorata rada, sa sve većim naglaskom na zelenim sektorima, kao i na izazovima koji proizlaze iz klimatskih promjena, kao što su izloženost toplini i stres u nekim zemljama.

3. Socijalna zaštita i socijalne naknade

Većina zemalja poduzima mjere za poboljšanje svojih postojećih sustava socijalne zaštite baveći se izazovima u području zapošljavanja i socijalnim izazovima, ali samo nekoliko zemalja izričito razmatra način na koji ti sustavi uzimaju u obzir izazove zelene tranzicije.

Odaslan je snažan poziv na sveobuhvatnu i strukturiranu razmjenu najboljih praksi uz potporu Komisije.

Sustavnije promjene, koje jasno odražavaju nove izazove zelene tranzicije, mogle bi se postići prilagodbom postojećih sustava socijalne zaštite. Te se mjere za prilagodbu postojećih sustava socijalne zaštite uvelike razlikuju po području primjene i vremenskom okviru. Neke zemlje smatraju da su postojeći sustavi dostatni za pružanje socijalne zaštite pojedincima pogođenima zelenom tranzicijom te da bi oni trebali ostati održivi. Nadalje, samo nekoliko zemalja provodi mjere kako bi se poboljšali smanjenje rizika i prijenos rizika radi zaštite kućanstava i poduzeća, a mjere se uvelike razlikuju u pogledu pristupa i cjenovne pristupačnosti rješenja za osiguranje. Potrebni su dodatni napor za učinkovitije smanjenje razlike u razinama zaštite klime, tj. udjela neosiguranih gospodarskih gubitaka u ukupnim gubicima zbog katastrofa povezanih s klimom, kao što su poplave, šumski požari ili suše.

U nizu država članica ima prostora za daljnje preusmjeravanje oporezivanja s rada na druge izvore kojima se u većoj mjeri podupiru ciljevi zaštite okoliša. Međutim, porezi za zaštitu okoliša mogu imati nepovoljne distribucijske učinke jer se njima razmjerno više opterećuju kućanstva s nižim dohotkom. Dostupno je malo informacija o tome kako države članice namjeravaju javne prihode od poreza na energiju i zaštitu okoliša iskoristiti za ublažavanje negativnih socijalnih i distribucijskih učinaka politika u području klimatskih promjena. Upotreba prihoda za usmjerenije socijalne naknade kojima se pruža relativno veća potpora siromašnijim kućanstvima može poboljšati distribucijske rezultate zelenih poreznih reformi kao što su mjere određivanja cijena ugljika.

Gotovo sve države članice već su provele ili planiraju provesti reforme za poboljšanje pristupa i kvalitete usluga dugotrajne skrbi i zdravstvene skrbi i/ili skrbi za djecu, koje su ključne za ranjiva kućanstva koja su najviše pogođena zelenom tranzicijom. Većina reformi uključuje snažan naglasak na smanjenju regionalnih nejednakosti u kvaliteti i pristupu skrbi i/ili mjerama za smanjenje emisija, kao što su energetske učinkovite obnove ili izgradnja ustanova za skrb. Za daljnje postupanje u vezi s tim planovima potrebne su rigorozne strukture za praćenje i procjena učinka.

Naposljetku, iako nisu izravno obuhvaćene trenutačnim preispitivanjem, gotovo sve države članice izvijestile su o privremenim mjerama, uglavnom u obliku socijalnih naknada i doplata, za kućanstva koja su najviše pogođena inflacijom cijena energije uzrokovanom agresivnim ratom Rusije protiv Ukrajine i razdobljem visoke inflacije koje je uslijedilo. U tom kontekstu mnoge zemlje donijele su ciljanu i privremenu izravnu potporu dohotku, osobito osobama i kućanstvima u ranjivu položaju, kako bi se ublažila nepovoljna kretanja prihoda i cijena. Većina ih je primijenila privremene posebne doplatke kako bi nadoknadila povećanje cijena, uz neke primjere privremenih prilagodbi razine postojećih socijalnih naknada ili mirovina.

4. Zaključci

Općenito, države članice počele su se nositi sa složenim izazovima koji proizlaze iz zelene tranzicije, uz znatne razlike među zemljama u pogledu provedenih politika. Iako su sve zadržale snažnu političku predanost osiguravanju pravedne zelene tranzicije, većina njih u ranoj je fazi provedbe Preporuke, a ukupni napredak pokazuje heterogenu situaciju u cijelom EU-u. U svim državama članicama poduzimaju se daljnji koraci unatoč snažnoj usmjerenosti na postojeće mehanizme i okvire politika. I dalje ima prostora za sustavniji, koordiniraniji i dosljedniji pristup rješavanju izazova pravedne tranzicije, uključujući učinkovito usmjeravanje.

U prvom preispitivanju ističe se da je to preispitivanje, zbog svoje dubine i potencijalno različitog tumačenja politika pravedne tranzicije, teško koordinirati na nacionalnoj razini, što je dovelo do različitih razina granularnosti doprinosâ država članica. I dalje ima prostora za jačanje međuvladine suradnje u državama članicama. Nadalje, države članice poticale su promicanje strukturirane razmjene najboljih praksi koju je olakšala Komisija. Uzajamnim učenjem na razini EU-a moglo bi se doprinijeti poboljšanju nacionalnih sustava i koordinirati razna kretanja politika kojima se podupire daljnji napredak u osiguravanju pravedne zelene tranzicije.

U preispitivanjima koja su proveli Odbor za zapošljavanje i Odbor za socijalnu zaštitu otkriveno je nekoliko očitih zajedničkih izazova, od definiranja zelenih vještina i zelenih zanimanja do rješavanja problema nedostatka radne snage i provedbe učinkovitih politika oporezivanja i subvencija. S obzirom na to, u predstojećim godinama bit će potrebna neprekidna usmjerenost na izazove u svim područjima Preporuke. Konkretno, u mnogim državama članicama trebalo bi ojačati koordinaciju politika u pitanjima pravedne i zelene tranzicije, među ostalim kako bi se osiguralo učinkovito aktivno sudjelovanje socijalnih partnera. Trebao bi se poticati pristup koji obuhvaća cijelo društvo, i to većim sudjelovanjem civilnog društva u zelenoj tranziciji na svim razinama. Jači nacionalni koordinacijski mehanizmi, kao što je navođenje namjenskih nadležnih tijela i nacionalnih platformi, pojavili su se kao moguća rješenja za uključivanje okolišnih ciljeva u različita područja oblikovanja politika.

U budućnosti će daljnje praćenje i evaluacija mjera pravedne tranzicije biti ključni za usmjeravanje budućih odluka o politikama. Stoga bi trebalo nastaviti s praćenjem postojećih i planiranih mjera, uz daljnji rad na jačanju baze dokaza i poboljšanju postupka praćenja, među ostalim promicanjem zajedničkog razumijevanja ključnih koncepata, kao što su zelena radna mjesta i vještine, te uključivanjem socijalnih partnera, civilnog društva i građana. Odgovarajuće upravljanje ovom Preporukom i, prema potrebi, njezino praćenje u kontekstu europskog semestra, među ostalim u okviru relevantnih odbora i u okviru njihovih područja nadležnosti, ključni su za praćenje i promicanje napretka u smjeru provedbe ovog neobvezujućeg instrumenta.

Nadalje, pouzdanom dodjelom i učinkovitom upotrebom dostupnih sredstava EU-a, od kohezijske politike do fondova za pravednu tranziciju i Mehanizma za oporavak i otpornost, može se državama članicama pomoći u suočavanju s izazovima i postizanju s njima povezanih ciljeva, s obzirom na rizike od zaostajanja u odnosu na potrebe za ulaganjima čiji je cilj olakšanje pravedne zelene tranzicije. Što je najvažnije, u svim fondovima EU-a predviđa se uspostava odgovarajućih sustava za praćenje i evaluaciju upotrebe i djelotvornosti provedenih mjera, u skladu s propisima EU-a. Države članice trebale bi osigurati i usklađenost s nacionalnim energetske i klimatskim planovima te biti spremne na optimalno iskorištavanje sredstava stavljenih na raspolaganje 2025. u okviru Socijalnog fonda za klimatsku politiku kako bi se ublažio mogući negativan učinak proširenja sustava trgovanja emisijama na zgrade i cestovni promet.
