



Az Európai Unió
Tanácsa

Brüsszel, 2023. november 17.
(OR. en)

15439/23

SOC 787
EMPL 564
CLIMA 560
ECOFIN 1189

FELJEGYZÉS

Küldi:	a Tanács Főtitkársága
Címzett:	az Állandó Képviselők Bizottsága/a Tanács
Tárgy:	Az EMCO és az SPC legfontosabb üzenetei a klímasemlegességre való méltányos átállás biztosításáról szóló tanácsi ajánlás végrehajtásáról – Jóváhagyás

Mellékelten továbbítjuk a delegációk részére a Foglalkoztatási Bizottságnak és a szociális védelemmel foglalkozó bizottságnak a klímasemlegességre való méltányos átállás biztosításáról szóló, 2022. június 16-i tanácsi ajánlás végrehajtásáról szóló legfontosabb üzeneteit, amelyeket az EPSCO Tanács a tervek szerint a 2023. november 27–28-i ülésén jóváhagy.

Az EMCO szakpolitikai elemzési csoportja (PAG) által végzett felülvizsgálatban szereplő országspecifikus megállapításokat e dokumentum kiegészítése tartalmazza.

**Az EMCO és az SPC felülvizsgálatának eredménye a klímasemlegességre való méltányos
átállás biztosításáról szóló tanácsi ajánlás végrehajtásáról**

A legfontosabb üzenetek

1. Bevezetés

A Foglalkoztatási Bizottság (EMCO) és a szociális védelemmel foglalkozó bizottság (SPC) feladata a klímasemlegességre való méltányos átállás biztosításáról szóló tanácsi ajánlás végrehajtása terén elért eredmények nyomon követése. Az „Irány az 55%!” intézkedéscsomag szerves részeként a 2022 júniusában elfogadott ajánlás célja annak biztosítása, hogy az Unió klímasemleges és környezeti szempontból fenntartható társadalomra történő, 2050-ig megvalósítandó átállása méltányos legyen, és megakadályozza, hogy bárki is lemaradjon. Ezzel összefüggésben a tagállamok megállapodtak abban, hogy a szociális partnerekkel szorosan együttműködve olyan átfogó és koherens szakpolitikai csomagokat fogadnak el és hajtanak végre, amelyek a zöld átállás foglalkoztatási, készségfejlesztési és szociális vonatkozásaival foglalkoznak.

Az ajánlás szerint a bizottságok feladata, hogy saját hatáskörükön belül, megfelelő jelentéstételi és többoldalú felügyeleti tevékenységek alapján nyomon kövessék az ajánlás végrehajtását. Az EMCO szakpolitikai elemző csoportja (PAG) 2023. október végén többoldalú felülvizsgálatokat végzett, amelyekben értékelte azokat az eredményeket, amelyeket az egyes tagállamok a minőségi foglalkoztatásnak a zöld átállás összefüggésében nyújtott aktív támogatása terén értek el,¹ az SPC pedig tematikus megbeszélést tartott az adó- és szociális ellátórendszerek, valamint a szociális védelmi rendszerek zöld átállásban betöltött szerepéről². Emellett mind az EMCO, mind pedig az SPC értékelt horizontális kérdéseket, így például a „társadalom egészére kiterjedő” megközelítés alkalmazását. E *legfontosabb üzenetek* tükrözik mindkét felülvizsgálat megállapításait, az EMCO PAG felülvizsgálatának *országspecifikus megállapításait* pedig e dokumentum kiegészítése tartalmazza.

¹ Az EMCO PAG értékelt a foglalkoztatással kapcsolatos, adókedvezmény vonatkozású olyan releváns intézkedéseket is, mint például a munkanélküli ellátások nyújtása és az adóztatás súlypontjának a munka felől való elmozdítása.

² Más – például a készségekkel kapcsolatos – releváns rendelkezésekkel a jövőbeli felülvizsgálatok keretében fognak tovább foglalkozni.

2. A minőségi foglalkoztatás aktív támogatása

A zöld átállás jelentős munkaerő-átcsoportosítással és készségigényekkel jár, ami nagyobb hatást gyakorol az energiaigényes iparágakra.

E felülvizsgálat értékelni hivatott a minőségi foglalkoztatást és az innovatív munkahelyváltást a zöld átállás összefüggésében aktívan támogató tagállami programokat és intézkedéseket, különösen azokat az intézkedéseket, amelyek a foglalkoztatási szolgálatokra, a tanfolyamokra, a (munkahely-)váltást kísérő ösztönzőkre, a vállalkozói készség előmozdítására, a forráshoz jutásra, a munkahelyi egészségvédelemre és biztonságra gyakorolt hatásokra, a közbeszerzési gyakorlatokra és az érintett érdekelt felek, köztük a szociális partnerek aktív bevonására irányulnak.

Összességében a legtöbb tagállam bizonyos mértékig végrehajtott olyan intézkedéseket és projekteket, amelyek a zöld átállás foglalkoztatási és társadalmi hatásainak kezelésére irányulnak. A tagállamok szakpolitikai válaszaikat nagyrészt a meglévő programokra, szakpolitikákra és struktúrákra alapozzák, míg mindössze egyetlen ország hozott létre a méltányos átállásra irányuló célzott stratégiai és intézményi keretet. Több tagállam arról számolt be, hogy nincs egyetértés a megfelelő szakpolitikák és fogalom meghatározások tekintetében, valamint ösztönözte a bevált gyakorlatok strukturált cseréjének előmozdítását.

A kritikus ágazatokban – például az energiaiparban, a feldolgozóiparban, az építőiparban és a szakmai szolgáltatásokban – egyre nagyobb aggodalomra ad okot a munkaerőhiány, ami fokozott figyelmet igényel. A legtöbb tagállam az állami foglalkoztatási szolgálatok (áfsz-ek) meglévő eszközeire támaszkodik az új – többek között a zöld átállással kapcsolatos – kihívások kezelése érdekében. Ugyanakkor a tagállamok egy kisebb csoportja kezdeményezett a zöld munkahelyekre összpontosító foglalkoztatási programokat, amelyek – bár már futnak – korai szakaszban vannak, és az elkövetkező években további értékelést igényelnek. Egyes tagállamok aktívan célozzák meg azon veszélyeztetett csoportokat vagy munkavállalókat, amelyek, illetve akik a támogatásra leginkább rászorulóknak minősülnek bizonyos olyan ágazatokban és régiókban, amelyekben fokozatosan kiszorulnak egyes iparágak, így például a szénipar. Ezt mintegy kiegészítve, egyes tagállamok a konkrét és nagy munkaerőigényű ágazatokra – például az építőiparra, a megújuló energiaforrásokra és a körforgásos gazdaságra – összpontosító foglalkoztatástámogatási programokat dolgoznak ki. Ami ezen intézkedések végrehajtását illeti, több tagállam arról számolt be, hogy a jelenlegi vagy jövőbeli uniós alapokat – például az Igazságos Átmenet Alapot (IÁA) és a kohéziós politikai alapokat – veszi igénybe erre a célra.

A jelentések szerint a zöld gazdaságra irányuló átképzési és továbbképzési intézkedések valamennyi tagállam menetrendjében előkelő helyet foglalnak el, annak ellenére, hogy nem tartoznak közvetlenül a jelenlegi felülvizsgálat hatálya alá³. Ez azt mutatja, hogy nagyobb hangsúlyt kapnak ezen intézkedések, mint a minőségi foglalkoztatás aktív támogatására irányuló egyéb kezdeményezések (azaz a munkahelyváltással kapcsolatos olyan intézkedések, mint például az átmeneti ellátások). Ebben az összefüggésben visszatérő problémaként merült fel, hogy tovább kell fejleszteni azokat az elemzési és nyomonkövetési eszközöket, amelyek segítenék az átfogó szakpolitikai csomagok kidolgozását és e programok hatékonyságának a nyomon követését. A tagállamok kiemelték különösen a zöld munkahelyek és készségek egyetemesen bevett fogalom meghatározásának hiányát, és azzal érveltek, hogy ez akadályozhatja a képzési programok és tantervek felülvizsgálatát, beleértve a szakképzést is. Mindazonáltal néhány tagállam úgy véli, hogy meglévő képzési programjai megfelelőek a zöld átállással kapcsolatos kihívások kezelésére is, különösen a jövőbeli esetleges elbocsátásokkal járó problémák megoldását célzó megelőző megközelítés miatt.

³ Csak a „célcsoportnak szóló (az álláskeresőkre szabott) azon tanfolyamok” tartoznak ide, „amelyek adott esetben a zöld és digitális készségekre is kiterjednek”. A készség-specifikus kérdésekkel a jövőbeli felülvizsgálatok foglalkoznak majd.

Ami a munkaerőpiaci átmeneteket, valamint az ágazatok és régiók közötti mobilitást – többek között az innovatív munkahelyváltást – kísérő ösztönzőket illeti, a legtöbb ország általános rendszereket és intézkedéseket hozott létre, néhány olyan bevált gyakorlatot alkalmazva, mint például a „munkahelyváltáshoz nyújtott támogatások”.

A tagállamok körében az egyik közös téma az, hogy a szociális párbeszéd és a kollektív tárgyalások révén elő kell mozdítani a méltányos átállást. A szociális partnerek aktív bevonásának fontosságát elismerve több tagállam is arra törekedett, hogy kiaknázza a szociális párbeszéd meglévő mechanizmusait az átállásból eredő munkaerőpiaci és szociális kihívások kezelésére. Számos ország hajt végre a munkavállalóknak – különösen a szerkezetátalakítással összefüggő – bevonására irányuló stratégiákat, lehetővé téve ezzel a változó gazdasági helyzet kollektív megközelítését. A zöldebb gazdaságra való átállás regionális és helyi szinten is jelentős következményekkel jár, ami szükségessé teszi a szakpolitikák és a beruházások társadalmi elfogadottságát, valamint a velük kapcsolatos szilárd felelősségvállalást. Ennek megfelelően, a szociális párbeszédén túlmenően kiemelkedő fontosságú, hogy a társadalom egészére kiterjedő megközelítés keretében közreműködhessenek a nemzeti, a regionális és a helyi szereplők.

Általában véve egyre jobban tudatára ébredünk annak, hogy elő kell mozdítani a zöld vállalkozói tevékenységeket és a szociális vállalkozásokat. Bár a zöld átállás által érintett munkavállalókra irányuló célzott támogatási intézkedések továbbra is korlátozottak, a vállalkozástámogatás – az innovatív zöld vállalkozások forráshoz juttatásával együtt – számos tagállamban központi elemmé válik a vállalkozói tevékenységeknek és az innovációnak a zöld átállással összhangban történő irányítása céljából. Ezenkívül a legtöbb tagállamban közbeszerzési politikákat vezettek be, jóllehet egyes országokban egyértelműen további jelentős erőfeszítésekre van szükség a stratégiai közbeszerzésnek a méltányos átállás támogatását célzó hatékony alkalmazása érdekében.

Az éghajlatváltozás által érintett ágazatokhoz kapcsolódó fokozódó egészségügyi és biztonsági kockázatok kezelése érdekében egyes tagállamok javítják a munkaügyi felügyelőségek működését és tevékenységeit is, egyre nagyobb hangsúlyt helyezve a zöld vonatkozású ágazatokra, valamint az éghajlatváltozásból fakadó kihívásokra, így például az egyes országokban tapasztalt hőexponációra és stresszre.

3. Szociális védelem és ellátások

A legtöbb ország intézkedéseket tesz annak érdekében, hogy meglévő szociális védelmi rendszerük jobban tudja kezelni a foglalkoztatási és szociális kihívásokat, ugyanakkor csak kevesen foglalkoznak kifejezetten azzal, hogy e rendszerek keretében miként lehet figyelembe venni a zöld átállással kapcsolatos kihívásokat. Határozottan szorgalmazzák a bevált gyakorlatoknak a Bizottság támogatásával történő átfogó és strukturált cseréjét.

A meglévő szociális védelmi rendszerek kiigazítása során olyan szisztematikusabb változtatásokra lehet szükség, amelyek egyértelműen tükrözik a zöld átállással kapcsolatos új kihívásokat. A meglévő szociális védelmi rendszerek kiigazítására irányuló intézkedések hatókörüket és időzítésüket tekintve igen eltérőek. Egyes országok úgy vélik, hogy a meglévő rendszerek elegendőek a zöld átállás által érintett egyének szociális védelmének biztosításához, és fenntarthatónak kell maradniuk. Ezenkívül csak kevés ország hajt végre a kockázatcsökkentési és kockázatátroházási megoldások javítását célzó intézkedéseket a háztartások és a vállalkozások védelme érdekében, az intézkedések pedig jelentősen eltérnek egymástól a biztosítási megoldásokhoz való hozzáférés és azok megfizethetősége tekintetében. További erőfeszítésekre lenne szükség az éghajlatváltozással szembeni védelmi résnek, azaz a biztosítatlan vagyoni hátrányok éghajlattal kapcsolatos katasztrófaesemények – így például árvizek, erdőtűzek vagy aszályok – miatti teljes veszteségen belüli részarányának a hatékonyabb csökkentése érdekében.

Számos tagállamban lehetőség van arra, hogy további elmozdulás történjen a munkát terhelő adóktól a környezetvédelmi célokat jobban támogató egyéb források irányába. A környezetvédelmi adók azonban kedvezőtlen elosztási hatásokat idézhetnek elő, mivel viszonylag nagyobb terhet rónak az alacsonyabb jövedelmű háztartásokra. Kevés információ áll rendelkezésre azzal kapcsolatban, hogy a tagállamok miként kívánják felhasználni az energia- és környezetvédelmi adókból származó állami bevételeket az éghajlat-politikák kedvezőtlen társadalmi és elosztási hatásainak ellensúlyozása érdekében. A bevételek olyan célzottabb szociális ellátásokra való igénybevétele, amelyek viszonylag több támogatást biztosítanak a szegényebb háztartásoknak, javíthatja a zöladó-reformok – így például a szén-dioxid-árazási intézkedések – elosztási hatásait.

Szinte valamennyi tagállam végrehajtott már olyan reformokat, vagy tervezi olyan reformok végrehajtását, amelyek a – zöld átállás által leginkább érintett, kiszolgáltatott helyzetben lévő háztartások számára kulcsfontosságú – tartós ápolási-gondozási és egészségügyi szolgáltatásokhoz és/vagy a gyermekgondozáshoz való hozzáférésnek és azok színvonalának a javítását célozzák. A reformok többségének keretében többek között erős hangsúlyt helyeznek az ellátás színvonala és az ellátáshoz való hozzáférés tekintetében fennálló regionális egyenlőtlenségek csökkentésére és/vagy a kibocsátások csökkentését célzó intézkedésekre, így például az ápolási-gondozási létesítmények energiahatékony felújítására vagy építésére. E tervek nyomon követéséhez szigorú nyomonkövetési struktúrákra és hatásvizsgálatra van szükség.

Végezetül – és annak ellenére, hogy a jelenlegi felülvizsgálat erre nem terjedt ki közvetlenül – szinte minden tagállam beszámolt a főként ellátások és juttatások formájában megjelenő, azon háztartásokat célzó átmeneti intézkedésekről, amelyeket leginkább érint az Oroszország Ukrajna elleni agressziós háborúja és az abból fakadó magas inflációval jellemezhető időszak által előidézett energiaár-infláció. Ezzel összefüggésben több ország célzott és ideiglenes közvetlen jövedelemtámogatást vezetett be, különösen a kiszolgáltatott helyzetben lévő személyek és háztartások számára, a kedvezőtlen jövedelmi és ártendenciák enyhítése érdekében. A legtöbb országban ideiglenes speciális juttatásokat alkalmaztak az emelkedő árak ellensúlyozására, néhány esetben pedig arra is találunk példát, hogy átmeneti kiigazításokra került sor a meglévő ellátások vagy nyugdíjak szintjét illetően.

4. Megállapítások

Összességében megállapítható, hogy a tagállamok elkezdtek kezelni tudni a zöld átállásból fakadó összetett kihívásokat, ugyanakkor az országok között jelentős különbségek figyelhetők meg a végrehajtott szakpolitikák tekintetében. Bár minden tagállam továbbra is szilárd politikai elkötelezettséget tanúsít a méltányos zöld átállás biztosítása iránt, legtöbbjük az ajánlás végrehajtásának korai szakaszánál tart, összességében pedig az előrehaladás Unió-szerte heterogén helyzetet mutat. Annak ellenére, hogy a tagállamok nagy hangsúlyt helyeznek a meglévő mechanizmusokra és szakpolitikai keretekre, mindegyikben történik előrelépés. A méltányos átállással kapcsolatos kihívások kezelésében – így többek között a hatékony célkiválasztás terén is – továbbra is törekedni kell a szisztematikusabb, koordináltabb és összehangoltabb megközelítésre.

Az első felülvizsgálat rámutatott arra, hogy – a felülvizsgálat mélysége és a méltányos átállásra vonatkozó szakpolitikák potenciálisan eltérő értelmezése miatt – a gyakorlat nemzeti szinten nehezen koordinálható bizonyult, ami a tagállamoktól származó inputok eltérő szintű részletességét eredményezte. A tagállamokban még mindig van lehetőség a kormányon belüli együttműködés erősítésére. Ezenkívül a tagállamok ösztönözték a bevált gyakorlatok Bizottság segítségével történő strukturált cseréjének az előmozdítását. Az uniós szintű egymástól való tanulás hozzájárulhat a nemzeti rendszerek javításához és különböző szakpolitikai fejlemények koordinálásához, ami támogatja a méltányos zöld átállás biztosítása terén való további előrehaladást.

Az EMCO és az SPC által végzett felülvizsgálatok számos nyilvánvaló közös kihívást tártak fel, a zöld készségek és foglalkozások meghatározásától kezdve a munkaerőhiány kezelésén át a hatékony adó- és támogatási politikák végrehajtásáig. Ennek fényében az ajánlásban szereplő összes területen a kihívások állandó figyelmet fognak igényelni az elkövetkező években. Így különösen több tagállamban meg kell erősíteni a méltányos és zöld átállással kapcsolatos kérdésekre irányuló szakpolitikai koordinációt, többek között a szociális partnerek hatékony és aktív bevonásának biztosítása érdekében. E koordináció keretében emellett ösztönözni kell a társadalom egészére kiterjedő megközelítést, mégpedig a civil társadalomnak a zöld átállásban való szélesebb körű és minden szintre kiterjedő részvétele révén. Erősebb nemzeti koordinációs mechanizmusok – így például külön e célra létrehozott felelős hatóságok és nemzeti platformok kijelölése – potenciális megoldásként merült fel a környezetvédelmi célkitűzéseknek a szakpolitikai döntéshozatal különböző területein történő általános érvényesítéséhez.

A jövőt illetően a méltányos átállást célzó intézkedések további nyomon követése és értékelése elengedhetetlen lesz a jövőbeli szakpolitikai döntések irányának meghatározásához. Ezért folytatni kell a hatályos és tervezett intézkedések nyomon követését, mégpedig a tényleges megerősítésére és a nyomonkövetési folyamat javítására irányuló munka továbbvitelével, többek között a kulcsfogalmak – így például a zöld munkahelyek és készségek – közös értelmezésének előmozdítása, valamint a szociális partnerek, a civil társadalom és a polgárok bevonása révén. Ezen ajánlásnak adott esetben az európai szemeszter összefüggésében – többek között saját hatáskörüknek megfelelően az illetékes bizottságok keretében – történő megfelelő irányítása és nyomon követése kulcsfontosságú e nem kötelező erejű jogi eszköz végrehajtását célzó haladás nyomon követése és előmozdítása szempontjából.

Emellett a kohéziós politikától kezdve az Igazságos Átmenet Alapon keresztül a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszközökig bezárólag rendelkezésre álló uniós források robusztus elosztása és hatékony igénybevétele támogatja a tagállamokat a kihívások leküzdésében és a vonatkozó célok megvalósításában, tekintettel a méltányos zöld átállás elősegítését célzó beruházási igényekkel kapcsolatos lemaradás kockázataira. A legfontosabb, hogy valamennyi uniós alap biztosítja a végrehajtott intézkedések alkalmazásának és hatékonyságának a nyomon követésére és értékelésére szolgáló megfelelő rendszerek létrehozását, az uniós szabályozással összhangban. A tagállamoknak biztosítaniuk kell továbbá a nemzeti energia- és klímatervekkel való összhangot, valamint készen kell állniuk arra, hogy a lehető legjobban használják fel a Szociális Klímaalapon keresztül 2025-ben annak érdekében rendelkezésre bocsátott forrásokat, hogy enyhíteni lehessen a kibocsátáskereskedelmi rendszernek az épületekre és a közúti közlekedésre történő kiterjesztéséből fakadó esetleges negatív hatásokat.