

Bruksela, 17 listopada 2023 r.
(OR. en)

15439/23

SOC 787
EMPL 564
CLIMA 560
ECOFIN 1189

NOTA

Od:	Sekretariat Generalny Rady
Do:	Komitet Stałych Przedstawicieli / Rada
Dotyczy:	Główne przesłania EMCO i SPC dotyczące wykonania zalecenia Rady w sprawie zapewnienia sprawiedliwej transformacji w kierunku neutralności klimatycznej – Zatwierdzenie

Delegacje otrzymują w załączeniu główne przesłania Komitetu ds. Zatrudnienia i Komitetu Ochrony Socjalnej dotyczące wykonania zalecenia Rady z dnia 16 czerwca 2022 r. w sprawie zapewnienia sprawiedliwej transformacji w kierunku neutralności klimatycznej; przesłania te mają zostać zatwierdzone przez Radę (EPSCO) na posiedzeniu w dniach 27 i 28 listopada 2023 r.

Wnioski z przeglądu przeprowadzonego przez działającą w ramach Komitetu ds. Zatrudnienia grupę ds. analizy polityki dotyczące poszczególnych krajów znajdują się w addendum do niniejszego dokumentu.

**Przeglądy EMCO i SPC dotyczące wykonania
zalecenia Rady w sprawie zapewnienia sprawiedliwej transformacji w kierunku neutralności
klimatycznej**

Główne przesłania

1. Wprowadzenie

Jednym z zadań Komitetu ds. Zatrudnienia (EMCO) i Komitetu Ochrony Socjalnej (SPC) jest monitorowanie postępów we wdrażaniu *zalecenia Rady w sprawie zapewnienia sprawiedliwej transformacji w kierunku neutralności klimatycznej*. Zalecenie to, przyjęte w czerwcu 2022 r. jako integralna część pakietu „Gotowi na 55”, ma na celu zapewnienie, aby transformacja Unii w kierunku neutralnego dla klimatu i zrównoważonego środowiskowo społeczeństwa najpóźniej do 2050 r. była sprawiedliwa i nie pozostawiała nikogo w tyle. W tym kontekście państwa członkowskie zgodziły się przyjąć i wdrożyć, w ścisłej współpracy z partnerami społecznymi, kompleksowe i spójne pakiety polityczne dotyczące zatrudnienia, umiejętności i społecznych aspektów transformacji ekologicznej.

Zalecenie odsyła do roli obu komitetów w monitorowaniu jego wdrażania w ich odpowiednich obszarach kompetencji w oparciu o odpowiednie sprawozdania i działania w zakresie wielostronnego nadzoru. Pod koniec października 2023 r. grupa EMCO ds. analizy polityki przeprowadziła wielostronne przeglądy oceniające postępy poczynione przez każde państwo członkowskie w zapewnianiu aktywnego wsparcia na rzecz wysokiej jakości zatrudnienia w kontekście transformacji ekologicznej¹, natomiast SPC przeprowadził dyskusję tematyczną na temat roli systemów podatków i świadczeń oraz systemów ochrony socjalnej w tej transformacji². Ponadto zarówno EMCO i SPC oceniły kwestie horyzontalne, takie jak przyjęcie podejścia obejmującego całe społeczeństwo. Niniejsze *główne przesłania* opierają się na ustaleniach obu przeglądów, przy czym *wnioski dotyczące poszczególnych krajów* z przeglądu przeprowadzonego przez grupę EMCO ds. analizy polityki są zawarte są w addendum do niniejszego dokumentu.

¹ Grupa EMCO ds. analizy polityki oceniła również odnośne wprowadzane w dziedzinie zatrudnienia środki z zakresu korzyści podatkowych, takie jak zapewnianie zasiłków dla bezrobotnych i przesunięcie opodatkowania z pracy.

² Inne odpowiednie przepisy, takie jak przepisy dotyczące umiejętności, będą dalej omawiane w nadchodzących przeglądach.

2. Aktywne wspieranie wysokiej jakości zatrudnienia

Transformacja ekologiczna wiąże się ze znaczną realokacją siły roboczej i zapotrzebowaniem na umiejętności, co ma większy wpływ na sektory energochłonne.

Niniejszy przegląd ma na celu ocenę programów i środków państw członkowskich mających na celu zapewnienie aktywnego wsparcia na rzecz wysokiej jakości zatrudnienia i innowacyjnych procesów zmiany miejsca pracy w kontekście transformacji ekologicznej, w szczególności środków dotyczących służb zatrudnienia, kursów, zachęt towarzyszących zmianie pracy, promowania przedsiębiorczości, dostępu do finansowania, wpływu na bezpieczeństwo i higienę pracy, praktyk w zakresie zamówień publicznych oraz aktywnego zaangażowania odpowiednich interesariuszy, w tym partnerów społecznych.

Ogólnie rzecz biorąc, większość państw członkowskich wdrożyła do pewnego stopnia środki i projekty dotyczące wpływu transformacji ekologicznej na zatrudnienie i kwestie społeczne. Większość państw członkowskich opiera swoje reakcje polityczne przede wszystkim na istniejących programach, politykach i strukturach, i tylko jedno państwo wprowadziło specjalne ramy strategiczne i instytucjonalne na rzecz sprawiedliwej transformacji. Kilka państw członkowskich zgłosiło, że brakuje wspólnego rozumienia odpowiednich polityk i definicji, oraz zachęciło do promowania zorganizowanej wymiany najlepszych praktyk.

Niedobory siły roboczej w sektorach krytycznych, takich jak energetyka, produkcja, budownictwo i zawody regulowane, są źródłem rosnących obaw i wymagają więcej uwagi. Większość państw członkowskich korzysta z istniejących narzędzi w ramach publicznych służb zatrudnienia, aby sprostać nowym wyzwaniom, w tym wyzwaniom związanym z transformacją ekologiczną. Jednocześnie niewielka liczba państw członkowskich zainicjowała programy zatrudnienia, które koncentrują się na zielonych miejscach pracy i – choć są w toku – znajdują się na wczesnym etapie, będą zatem wymagały dalszej oceny w nadchodzących latach. Niektóre państwa członkowskie aktywnie nakierowują działania na słabsze grupy społeczne lub pracowników w konkretnych sektorach i regionach, gdzie stopniowo wygasa się przemysł, na przykład przemysł węglowy, które to grupy uważa się za najbardziej potrzebujące wsparcia. W sposób uzupełniający niektóre państwa członkowskie opracowują programy wspierania zatrudnienia ukierunkowane na konkretne sektory o wysokim zapotrzebowaniu, takie jak budownictwo, odnawialne źródła energii i gospodarka o obiegu zamkniętym. Jeżeli chodzi o wdrażanie tych środków, kilka państw członkowskich zgłosiło wykorzystanie w tym celu obecnych lub przyszłych funduszy UE, takich jak Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji (FST) i fundusze polityki spójności.

Zgłoszono, że środki w zakresie zmiany i podnoszenia kwalifikacji w zielonej gospodarce zajmują priorytetowe miejsce w programach państw członkowskich, mimo że nie są bezpośrednio objęte zakresem obecnego przeglądu³. Pokazuje to, że większy nacisk kładzie się na te środki, a nie na inne inicjatywy promujące aktywne wspieranie wysokiej jakości zatrudnienia (tj. środki towarzyszące zmianie pracy, takie jak dodatki z tytułu zmiany pracy). W tym kontekście wielokrotnie zgłaszanym problemem jest potrzeba dalszego rozwijania narzędzi analitycznych i monitorujących, które pomogłyby opracować kompleksowe pakiety polityczne i śledzić skuteczność tych programów. W szczególności państwa członkowskie podkreślały brak powszechnej definicji operacyjnej zielonych miejsc pracy i zielonych umiejętności oraz stwierdziły, że może to utrudniać przegląd programów szkoleniowych i programów nauczania, w tym kształcenia i szkolenia zawodowego. Niemniej jednak kilka państw członkowskich uważa, że ich istniejące programy szkoleniowe są odpowiednie, aby sprostać również wyzwaniom związanym z transformacją ekologiczną, w szczególności ze względu na podejście zapobiegawcze oparte na reagowaniu na zbliżające się zwolnienia z pracy.

³ Uwzględniono jedynie „kursy dla grupy docelowej (dostosowane do osób poszukujących pracy), które w stosownych przypadkach ukierunkowane są również na umiejętności ekologiczne i cyfrowe”. Kwestie związane z umiejętnościami zostaną uwzględnione w przyszłych przeglądach.

Jeżeli chodzi o zachęty do wspierania zmian na rynku pracy i mobilności między sektorami i regionami, w tym innowacyjnych procesów zmiany miejsca pracy, większość państw ustanowiła ogólne systemy i środki, w ramach których wdrożono kilka najlepszych praktyk, takich jak „dodatki z tytułu zmiany pracy”.

Jednym ze wspólnych tematów poruszanych wśród państw członkowskich jest konieczność wspierania sprawiedliwej transformacji przez dialog społeczny i rokowania zbiorowe. Uznając znaczenie aktywnego zaangażowania partnerów społecznych, różne państwa członkowskie starały się wykorzystać istniejące mechanizmy dialogu społecznego w celu sprostania wyzwaniom związanym z rynkiem pracy i kwestiami społecznymi wynikającym z transformacji. Wiele krajów wdrożyło strategie zaangażowania pracowników, zwłaszcza w kontekście restrukturyzacji, umożliwiającym stosowanie wspólnego podejścia do zmieniającej się sytuacji gospodarczej. Przejście na bardziej ekologiczną gospodarkę ma istotne konsekwencje również na szczeblu regionalnym i lokalnym; wymaga akceptacji społecznej i silnego poczucia odpowiedzialności za politykę i inwestycje. W związku z tym oprócz dialogu społecznego kluczowe znaczenie ma zaangażowanie podmiotów krajowych, regionalnych i lokalnych, w tym społeczeństwa obywatelskiego, w ramach podejścia obejmującego całe społeczeństwo.

Ogólnie rzecz biorąc, rośnie świadomość potrzeby promowania przedsiębiorczości ekologicznej i przedsiębiorczości społecznej. Chociaż ukierunkowane środki wsparcia skierowane do pracowników dotkniętych transformacją ekologiczną pozostają ograniczone, wsparcie przedsiębiorczości – wraz z dostępem do finansowania dla innowacyjnych zielonych przedsięwzięć – staje się w kilku państwach członkowskich centralnym punktem działań służących ukierunkowywaniu przedsiębiorczości i innowacji w zgodzie z transformacją ekologiczną. Ponadto w większości państw członkowskich wprowadzono politykę zamówień publicznych, chociaż w niektórych państwach istnieje wyraźna potrzeba podjęcia większych wysiłków w celu skutecznego wykorzystywania zamówień strategicznych z myślą o wspieraniu sprawiedliwej transformacji.

Aby zaradzić rosnącym zagrożeniom dla zdrowia i bezpieczeństwa związanym z sektorami dotkniętymi zmianą klimatu, niektóre państwa członkowskie usprawniają również funkcjonowanie i działalność inspektoratów pracy, koncentrując się w coraz większym stopniu na sektorach związanych z ekologią, a także na wyzwaniach wynikających ze zmiany klimatu, takich jak narażenie na ciepło i stres cieplny w niektórych krajach.

3. Ochrona socjalna i świadczenia socjalne

Większość państw podejmuje działania mające na celu poprawę istniejących systemów ochrony socjalnej w odniesieniu do wyzwań związanych z zatrudnieniem i kwestiami społecznymi, chociaż tylko nieliczne państwa wyraźnie odnoszą się do sposobu, w jaki systemy te uwzględniają wyzwania związane z transformacją ekologiczną. Zdecydowanie zaapelowano o kompleksową i zorganizowaną wymianę najlepszych praktyk przy wsparciu Komisji.

Bardziej systematyczne zmiany, które wyraźnie odzwierciedlają nowe wyzwania związane z transformacją ekologiczną, mogłyby być uzasadnione dostosowaniem istniejących systemów ochrony socjalnej. Środki mające na celu dostosowanie istniejących systemów ochrony socjalnej różnią się znacznie pod względem zakresu i harmonogramu. Niektóre państwa uważają, że istniejące systemy są wystarczające do zapewnienia ochrony socjalnej osobom dotkniętym transformacją ekologiczną i powinny pozostać wyważone. Ponadto tylko nieliczne państwa wdrażają środki mające na celu poprawę rozwiązań dotyczących ograniczania ryzyka i transferu ryzyka w celu ochrony gospodarstw domowych i przedsiębiorstw, a środki te znacznie różnią się pod względem dostępu do rozwiązań w zakresie ubezpieczeń i przystępności cenowej tych rozwiązań. Konieczne byłyby dalsze wysiłki na rzecz skuteczniejszego zmniejszenia luki w ochronie przed ryzykiem klimatycznym, tj. udziału nieubezpieczonych strat gospodarczych w całkowitych stratach spowodowanych katastrofami związanymi z klimatem, takimi jak powodzie, pożary lasów lub susze.

W wielu państwach członkowskich istnieje możliwość dalszego przesunięcia opodatkowania z pracy na inne źródła bardziej wspierające cele środowiskowe. Podatki ekologiczne mogą jednak mieć niekorzystne skutki dystrybucyjne, nakładając stosunkowo większe obciążenie na gospodarstwa domowe o niższych dochodach. Dostępnych jest niewiele informacji na temat tego, w jaki sposób państwa członkowskie zamierzają wykorzystać dochody publiczne z podatków energetycznych i ekologicznych, aby zrównoważyć niekorzystne skutki społeczne i dystrybucyjne polityk przeciwdziałania zmianie klimatu. Wykorzystanie dochodów do bardziej ukierunkowanych świadczeń społecznych, które zapewniają stosunkowo większe wsparcie na rzecz uboższych gospodarstw domowych, może poprawić wyniki dystrybucyjne ekologicznych reform podatkowych, takich jak środki ustalania opłat za emisję gazów cieplarnianych.

Prawie wszystkie państwa członkowskie już wdrożyły lub planują wdrożyć reformy na rzecz poprawy dostępności i jakości opieki długoterminowej i opieki zdrowotnej lub opieki nad dziećmi, mających kluczowe znaczenie dla najbardziej dotkniętych transformacją ekologiczną gospodarstw domowych znajdujących się w trudnej sytuacji. Większość reform obejmuje silny nacisk na zmniejszenie regionalnych nierówności w zakresie jakości i dostępności opieki lub środków mające na celu ograniczenie emisji, takie jak energooszczędne renowacje lub budowa placówek opiekuńczych. Działania następcze w związku z tymi planami wymagają rygorystycznych struktur monitorowania i oceny skutków.

Ponadto, mimo że nie zostały bezpośrednio uwzględnione w obecnym przeglądzie, prawie wszystkie państwa członkowskie zgłosiły środki tymczasowe – głównie w formie świadczeń i dodatków – na rzecz gospodarstw domowych najbardziej dotkniętych inflacją cen energii spowodowaną wojną napastniczą Rosji przeciwko Ukrainie i wynikającym z niej okresem wysokiej inflacji. W tym kontekście wiele państw wprowadziło ukierunkowane i tymczasowe bezpośrednie wsparcie dochodów, zwłaszcza dla osób i gospodarstw domowych znajdujących się w trudnej sytuacji, aby złagodzić niekorzystne zmiany dochodów i cen. Większość z nich stosowała tymczasowe specjalne dodatki w celu zrekompensowania rosnących cen, czego przykładem są tymczasowe dostosowania istniejących poziomów świadczeń lub emerytur.

4. Wnioski

Ogólnie rzecz biorąc, państwa członkowskie zaczęły reagować na złożone wyzwania wynikające z transformacji ekologicznej, przy czym w poszczególnych państwach występują znaczne różnice pod względem wdrażanych polityk. Chociaż wszyscy utrzymują silne zaangażowanie polityczne na rzecz zapewnienia sprawiedliwej transformacji ekologicznej, większość z nich znajduje się na wczesnym etapie wdrażania zalecenia, a ogólne postępy wskazują na niejednorodną sytuację w całej UE. We wszystkich państwach członkowskich poczyniono postępy, mimo że zdecydowanie koncentrują się one na istniejących mechanizmach i ramach polityki. Nadal istnieje możliwość bardziej systematycznego, skoordynowanego i spójnego podejścia do wyzwań związanych ze sprawiedliwą transformacją, w tym skutecznego ukierunkowywania środków.

W wyniku pierwszego przeglądu zauważono, że ze względu na jego dogłębną i potencjalnie odmienną interpretację polityk na rzecz sprawiedliwej transformacji proces ten okazał się trudny w koordynacji na szczeblu krajowym, co doprowadziło do różnych poziomów szczegółowości wkładów ze strony państw członkowskich. Nadal istnieje możliwość wzmocnienia współpracy wewnątrzrządowej w państwach członkowskich. Ponadto państwa członkowskie zachęciły do promowania zorganizowanej wymiany najlepszych praktyk pod przewodnictwem Komisji. Wzajemne uczenie się na szczeblu UE mogłoby przyczynić się do poprawy systemów krajowych i koordynowania różnych działań politycznych wspierających dalsze postępy w zapewnianiu sprawiedliwej transformacji ekologicznej.

Przeglądy przeprowadzone przez EMCO i SPC ujawniły szereg widocznych wspólnych wyzwań, począwszy od zdefiniowania zielonych umiejętności i zawodów, a skończywszy na rozwiązaniu problemu niedoboru siły roboczej i wdrażaniu skutecznej polityki w zakresie opodatkowania i dotacji. W tym świetle wyzwania we wszystkich obszarach objętych zaleceniem będą w nadchodzących latach wymagały stałej uwagi. W szczególności w wielu państwach członkowskich należy wzmocnić koordynację polityki w kwestiach sprawiedliwej i ekologicznej transformacji, w tym w celu zapewnienia skutecznego i aktywnego zaangażowania partnerów społecznych. Koordynacja ta powinna również zachęcać do stosowania podejścia obejmującego całe społeczeństwo poprzez szerszy udział społeczeństwa obywatelskiego w transformacji ekologicznej na wszystkich szczeblach. Za potencjalne rozwiązania służące uwzględnianiu celów środowiskowych w różnych obszarach kształtowania polityki uznano silniejsze krajowe mechanizmy koordynacji, obejmujące wskazanie specjalnych odpowiedzialnych organów i platform krajowych.

W przyszłości dalsze monitorowanie i ocena środków sprawiedliwej transformacji będą miały kluczowe znaczenie dla ukierunkowania przyszłych decyzji politycznych. Należy zatem kontynuować monitorowanie istniejących i planowanych działań poprzez dalsze prace nad wzmocnieniem bazy dowodowej i usprawnieniem procesu monitorowania, w tym poprzez promowanie wspólnego rozumienia kluczowych pojęć, takich jak zielone miejsca pracy i umiejętności, oraz angażowanie partnerów społecznych, społeczeństwa obywatelskiego i obywateli. Odpowiednie zarządzanie niniejszym zaleceniem i jego monitorowanie, w stosownych przypadkach, w kontekście europejskiego semestru, w tym w ramach właściwych komitetów i ich odpowiednich obszarów kompetencji, ma kluczowe znaczenie dla śledzenia i promowania postępów we wdrażaniu tego niewiążącego instrumentu.

Ponadto rzetelny przydział i skuteczne wykorzystanie dostępnych funduszy UE – od polityki spójności po Fundusze na rzecz Sprawiedliwej Transformacji i Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności – może pomóc państwom członkowskim w stawianiu czoła wyzwaniom i osiągnięciu powiązanych celów w obliczu ryzyka opóźnień w zaspokajaniu potrzeb inwestycyjnych z myślą o ułatwianiu sprawiedliwej transformacji ekologicznej. Co bardzo ważne, wszystkie fundusze UE przewidują ustanowienie odpowiednich systemów monitorowania i oceny wykorzystania i skuteczności wdrożonych środków, zgodnie z przepisami UE. Państwa członkowskie powinny również zapewnić spójność z krajowymi planami w dziedzinie energii i klimatu oraz być gotowe do jak najlepszego wykorzystania zasobów udostępnionych w 2025 r. za pośrednictwem Społecznego Funduszu Klimatycznego w celu złagodzenia ewentualnych negatywnych skutków rozszerzenia systemu handlu uprawnieniami do emisji na budynki i transport drogowy.
