

Bruselj, 17. november 2023
(OR. en)

15439/23

SOC 787
EMPL 564
CLIMA 560
ECOFIN 1189

DOPIS

Pošiljatelj:	Generalni sekretariat Sveta
Prejemnik:	Odbor stalnih predstavnikov/Svet
Zadeva:	Ključna sporočila Odbora za zaposlovanje in Odbora za socialno zaščito o izvajanju Priporočila Sveta o zagotavljanju pravičnega prehoda na podnebno nevtralnost – odobritev

V prilogi vam pošiljamo ključna sporočila Odbora za zaposlovanje in Odbora za socialno zaščito o izvajanju Priporočila Sveta z dne 16. junija 2022 o zagotavljanju pravičnega prehoda na podnebno nevtralnost, ki jih bo Svet (EPSCO) potrdil na zasedanju 27. in 28. novembra 2023.

Ugotovitve pregleda, ki ga je opravila skupina za analizo politike Odbora za zaposlovanje, glede posameznih držav so v dodatku k temu dokumentu.

Pregled izvajanja Priporočila Sveta o zagotavljanju pravičnega prehoda na podnebno nevtralnost, ki sta ga opravila Odbor za zaposlovanje in Odbor za socialno zaščito

Ključna sporočila

1. Uvod

Odbor za zaposlovanje (EMCO) in Odbor za socialno zaščito (SPC) sta zadolžena za spremljanje napredka pri izvajanju *Priporočila Sveta o zagotavljanju pravičnega prehoda na podnebno nevtralnost*. Cilj priporočila, ki je bilo sprejeto junija 2022 kot sestavni del svežnja „Pripravljeni na 55“, je zagotoviti, da bo prehod Unije na podnebno nevtralno in okoljsko trajnostno družbo najpozneje do leta 2050 pravičen in da pri tem nihče ne bo zapostavljen. V zvezi s tem so se države članice dogovorile, da bodo v tesnem sodelovanju s socialnimi partnerji sprejele in izvajale celovite in skladne svežnje politik, ki obravnavajo vidike zaposlovanja in spretnosti ter socialne vidike zelenega prehoda.

V priporočilu je navedeno, da odbora vsak na svojem področju pristojnosti na podlagi ustreznega poročanja in dejavnosti večstranskega nadzora spremljata izvajanje zadevnega priporočila. Skupina za analizo politike Odbora za zaposlovanje je konec oktobra 2023 izvedla večstranske preglede, v katerih je ocenila napredek vsake države članice pri zagotavljanju aktivne podpore za kakovostno zaposlovanje v okviru zelenega prehoda¹, Odbor za socialno zaščito pa je opravil tematsko razpravo o vlogi sistemov davkov in socialnih prejemkov ter sistemov socialne zaščite pri zelenem prehodu². Odbor za zaposlovanje in Odbor za socialno zaščito sta poleg tega ocenila horizontalna vprašanja, kot je uvedba vsedružbenega pristopa. Ta *ključna sporočila* temeljijo na ugotovitvah obeh pregledov, *ugotovitve* pregleda, ki ga je opravila skupina za analizo politike Odbora za zaposlovanje, *glede posameznih držav* pa so vključeni v dodatek k temu dokumentu.

¹ Skupina za analizo politike Odbora za zaposlovanje je ocenila tudi ustrezne ukrepe na področju davkov in socialnih prejemkov, povezanih z zaposlovanjem, kot sta zagotavljanje nadomestil za brezposelnost in preusmeritev obdavčitve z dela na druge vire.

² Druge ustrezne določbe, kot so tiste v zvezi s spretnostmi, bodo dodatno obravnavane v prihodnjih pregledih.

2. Aktivna podpora za kakovostno zaposlovanje

Zeleni prehod zajema znatno prerazporeditev delovne sile ter potrebe po spretnostih, z večjimi posledicami za energetske intenzivne panoge.

Namen tega pregleda je oceniti programe in ukrepe, s katerimi države članice zagotavljajo aktivno podporo za kakovostno zaposlovanje in inovativne prehode med delovnimi mesti v okviru zelenega prehoda, zlasti ukrepe v zvezi s službami za zaposlovanje, tečaji, spodbudami za spremljanje prehodov med delovnimi mesti, spodbujanjem podjetništva, dostopom do financiranja, učinki na varnost in zdravje pri delu, praksami javnega naročanja in dejavnim vključevanjem ustreznih deležnikov, vključno s socialnimi partnerji.

Na splošno je večina držav članic do določene mere izvedla ukrepe in projekte, ki obravnavajo učinke zelenega prehoda na zaposlovanje in družbo. Države članice svoje odzive politike v veliki meri opirajo na obstoječe programe, politike in strukture, pri čemer je le ena država vzpostavila namenski strateški in institucionalni okvir za pravični prehod. Več držav članic je poročalo o pomanjkanju skupnega razumevanja ustreznih politik in opredelitev ter pozvalo k strukturirani izmenjavi najboljših praks.

Pomanjkanje delovne sile v kritičnih sektorjih, kot so energetika, proizvodnja, gradbeništvo in strokovne storitve, je vse bolj zaskrbljujoče in zahteva večjo pozornost. Večina držav članic se pri obravnavanju novih izzivov, vključno s tistimi, ki so povezani z zelenim prehodom, zanaša na obstoječe zmogljivosti javnih zavodov za zaposlovanje. Hkrati je manjše število držav članic začelo izvajati programe zaposlovanja s poudarkom na zelenih delovnih mestih, ki pa so v zgodnji fazi izvajanja in jih bo treba v prihodnjih letih nadalje oceniti. Nekatere države članice se dejavno osredotočajo na ranljive skupine ali zaposlene v določenih sektorjih in regijah, kjer se postopoma opuščajo tiste industrije, npr. premogovništvo, za katere je podpora najbolj potrebna. Nekatere države članice na komplementaren način razvijajo programe za podporo zaposlovanju, osredotočene na posebne sektorje z velikim povpraševanjem, kot so gradbeništvo, obnovljivi viri energije in krožno gospodarstvo. Kar zadeva izvajanje teh ukrepov, je več držav članic poročalo o uporabi sedanjih ali prihodnjih skladov EU v ta namen, kot so Sklad za pravični prehod in skladi kohezijske politike.

Ukrepi preusposabljanja in izpopolnjevanja za zeleno gospodarstvo so po poročanju v ospredju programov vseh držav članic, čeprav niso neposredno vključeni v obseg zadevnega pregleda³. To kaže, da države dajejo večji poudarek tem ukrepom in ne drugim pobudam za spodbujanje aktivne podpore za kakovostno zaposlovanje (tj. ukrepom za prehod med delovnimi mesti, kot so nadomestila za prehod). V zvezi s tem se vedno znova poroča o potrebi po nadaljnjem razvoju analitičnih orodij in orodij za spremljanje, ki bi pripomogla k oblikovanju celovitih svežnjev politik in spremljanju učinkovitosti teh programov. Države članice so zlasti poudarile, da ni splošne operativne opredelitve zelenih delovnih mest in spretnosti, ter navedle, da lahko to ovira revizijo programov usposabljanja in izobraževalnih programov, vključno s poklicnim izobraževanjem in usposabljanjem. Kljub temu nekatere države članice menijo, da so njihovi obstoječi programi usposabljanja ustrezni tudi za obravnavanje izzivov, povezanih z zelenim prehodom, zlasti zaradi preventivnega pristopa, ki temelji na obravnavanju problematike morebitnih odpuščanj v prihodnje.

³ Vključeni so samo „tečaji za ciljno skupino (po potrebi prilagojeni iskalcem zaposlitve), ki so po potrebi usmerjeni tudi na zelene in digitalne spretnosti“. Vprašanja, povezana s spretnostmi, bodo obravnavana v prihodnjih pregledih.

Kar zadeva spodbude za spremljanje prehodov na trgu dela in mobilnosti med sektorji in regijami, vključno z inovativnimi prehodi med delovnimi mesti, je večina držav vzpostavila splošne sheme in ukrepe, pri čemer se izvaja nekaj primerov dobre prakse, kot so „nadomestila za prehod med delovnimi mesti“.

Ena od skupnih tem med državami članicami je nujnost spodbujanja pravičnega prehoda s socialnim dialogom in kolektivnimi pogajanj. Ob priznavanju pomena dejavnega vključevanja socialnih partnerjev so si različne države članice prizadevale, da bi obstoječe mehanizme socialnega dialoga izkoristile tudi za reševanje izzivov na trgu dela in socialnih izzivov, ki izhajajo iz prehoda. Številne države so izvedle strategije za vključevanje zaposlenih, zlasti v okviru prestrukturiranja, kar omogoča skupen pristop k spreminjajočim se gospodarskim razmeram. Prehod na bolj zeleno gospodarstvo ima pomembne posledice tudi na regionalni in lokalni ravni, zaradi česar sta potrebna podpora javnosti ter jasno prevzemanje odgovornosti za politike in naložbe. Zato je poleg socialnega dialoga bistveno vključevanje nacionalnih, regionalnih in lokalnih akterjev, vključno s civilno družbo, na podlagi vsedružbenega pristopa.

Na splošno se povečuje zavedanje o potrebi po spodbujanju zelenega in socialnega podjetništva. Čeprav so ciljno usmerjeni podporni ukrepi za zaposlene, prizadete zaradi zelenega prehoda, še vedno omejeni, je podjetniška podpora skupaj z dostopom do financiranja za inovativna zelena podjetja v več državah članicah postala osrednja točka za usmerjanje podjetništva in inovacij v skladu z zelenim prehodom. Poleg tega so bile v večini držav članic uvedene politike javnega naročanja, čeprav so v nekaterih državah očitno potrebna večja prizadevanja za učinkovito uporabo strateškega javnega naročanja, da bi podprli pravični prehod.

Za obravnavanje vse večjih zdravstvenih in varnostnih tveganj, povezanih s sektorji, prizadetimi zaradi podnebnih sprememb, nekatere države članice krepijo tudi delovanje in dejavnosti inšpektoratov za delo, pri čemer se vse bolj osredotočajo na zelene sektorje, pa tudi na izzive, ki izhajajo iz podnebnih sprememb, kot sta izpostavljenost vročini in vročinski stres v nekaterih državah.

3. Socialna zaščita in prejemki

Večina držav sprejema ukrepe za izboljšanje svojih obstoječih sistemov socialne zaščite, ki obravnavajo zaposlitvene in socialne izzive, čeprav se le nekaj držav izrecno ukvarja z vprašanjem, kako ti sistemi upoštevajo izzive zelenega prehoda. Izražen je bil odločen poziv k celoviti in strukturirani izmenjavi najboljših praks ob podpori Komisije.

Pri prilagajanju obstoječih sistemov socialne zaščite bi lahko bile upravičene bolj sistematične spremembe, ki jasno odražajo nove izzive zelenega prehoda. Ukrepi za prilagoditev obstoječih sistemov socialne zaščite se zelo razlikujejo po obsegu in časovnem okviru. Nekatere države menijo, da obstoječi sistemi zadostujejo za zagotavljanje socialne zaščite posameznikom, prizadetim zaradi zelenega prehoda, in bi se morali ohraniti tudi v prihodnje. Poleg tega le nekaj držav izvaja ukrepe za izboljšanje rešitev za zmanjševanje tveganj in prenos tveganj za zaščito gospodinjstev in podjetij, ukrepi pa se močno razlikujejo v smislu dostopa do zavarovalnih rešitev in njihove cenovne dostopnosti. Potrebna bi bila nadaljnja prizadevanja za učinkovitejše zmanjševanje vrzeli na področju varstva podnebja, tj. deleža nezavarovanih gospodarskih izgub v skupnih izgubah zaradi katastrofičnih dogodkov, povezanih s podnebjem, kot so poplave, požari v naravi ali suše.

V več državah članicah obstajajo možnosti za nadaljnjo preusmeritev obdavčitve z dela na druge vire, primernejše za podpiranje okoljskih ciljev. Vendar imajo lahko okoljski davki negativne distribucijske učinke, saj lahko ustvarijo razmeroma večjo obremenitev za gospodinjstva z nizkimi dohodki. Na voljo je le malo informacij o tem, kako nameravajo države članice uporabiti javne prihodke od davkov na energijo in okoljskih davkov za ublažitev negativnih socialnih in distribucijskih učinkov politik na področju podnebnih sprememb. Z uporabo prihodkov za bolj ciljno usmerjene socialne ugodnosti, ki zagotavljajo razmeroma večjo podporo revnejšim gospodinjstvom, se lahko izboljšajo distribucijski rezultati zelenih davčnih reform, kot so ukrepi za oblikovanje cen ogljika.

Skoraj vse države članice so že izvedle ali načrtujejo izvedbo reform za izboljšanje dostopa do storitev dolgotrajne oskrbe in zdravstvenih storitev in/ali otroškega varstva ter izboljšanje njihove kakovosti; te storitve so ključnega pomena za ranljiva gospodinjstva, ki so najbolj prizadeta zaradi zelenega prehoda. Večina reform vključuje močan poudarek na zmanjševanju regionalnih neenakosti pri kakovosti in dostopu do oskrbe in/ali ukrepov za zmanjšanje emisij, kot je energetska učinkovita prenova ali izgradnja ustanov za oskrbo. Za nadaljnje ukrepanje na podlagi teh načrtov so potrebne stroge strukture spremljanja in ocena učinka.

Poleg tega so skoraj vse države članice poročale o začasni ukrepih, čeprav ti niso neposredno zajeti v tem pregledu, predvsem v obliki prejemkov in dodatkov za gospodinjstva, najbolj prizadeta zaradi inflacije cen energije, ki jo je povzročila vojna agresija Rusije proti Ukrajini, in posledičnega obdobja visoke inflacije. V zvezi s tem so številne države uvedle ciljno usmerjeno in začasno neposredno dohodkovno podporo, zlasti za ljudi in gospodinjstva v ranljivem položaju, da bi ublažile neugodna dohodkovna in cenovna gibanja. Večina jih je uporabilačasne posebne dodatke kot nadomestilo za naraščajoče cene, pri čemer je bilo nekaj primerov začasni prilagoditev obstoječih prejemkov ali ravni pokojnin.

4. Zaključki

Na splošno so države članice začele reševati zapletene izzive, ki izhajajo iz zelenega prehoda, pri čemer so med državami velike razlike glede politik, ki se izvajajo. Čeprav vse ohranjajo močno politično zavezanost zagotavljanju pravičnega zelenega prehoda, jih je večina v zgodnji fazi izvajanja priporočila, pri čemer je splošni napredek po vsej EU zelo heterogen. Vse države članice so naredile korak naprej, čeprav se močno osredotočajo na obstoječe mehanizme in okvire politike. Še vedno obstajajo možnosti za bolj sistematičen, usklajen in dosleden pristop k reševanju izzivov pravičnega prehoda, vključno z učinkovitim usmerjanjem.

V prvem pregledu je bilo poudarjeno, da je bilo izvajanje zaradi globine in morebitne različne razlage politik pravičnega prehoda težko usklajevati na nacionalni ravni, zato imajo prispevki držav članic različno stopnjo granularnosti. Še vedno je mogoče okrepiti sodelovanje na ravni vlad v državah članicah. Poleg tega so se države članice zavzele za spodbujanje strukturirane izmenjave najboljših praks, ki bi jo omogočala Komisija. Vzajemno učenje na ravni EU bi lahko prispevalo k izboljšanju nacionalnih sistemov in usklajevanju razvoja različnih politik, s čimer bi se podprl nadaljnji napredek pri zagotavljanju pravičnega zelenega prehoda.

Pregleda, ki sta ju opravila Odbor za zaposlovanje in Odbor za socialno zaščito, sta pokazala več očitnih skupnih izzivov, od opredelitve zelenih spretnosti in poklicev do reševanja vprašanja pomanjkanja delovne sile ter izvajanja učinkovitih politik obdavčevanja in subvencioniranja. Zato bo treba v prihodnjih letih posvečati stalno pozornost izzivom na vseh področjih iz priporočila. V številnih državah članicah bi bilo treba zlasti okrepiti usklajevanje politik v zvezi z vprašanji pravičnega in zelenega prehoda, tudi za zagotovitev učinkovitega in dejavnega vključevanja socialnih partnerjev. Spodbujati bi bilo treba tudi vsedružbeni pristop s širšo udeležbo civilne družbe pri zelenem prehodu na vseh ravneh. Kot možne rešitve za vključevanje okoljskih ciljev v različne sklope oblikovanja politik so se pojavili močnejši nacionalni mehanizmi usklajevanja, kot je določitev namenskih pristojnih organov in nacionalnih platform.

V prihodnosti bo nadaljnje spremljanje in ocenjevanje ukrepov pravičnega prehoda ključnega pomena za usmerjanje prihodnjih političnih odločitev. Zato bi bilo treba nadaljevati spremljanje obstoječih in načrtovanih ukrepov z nadaljnjimi prizadevanji za okrepitev dokazne podlage in izboljšanje procesa spremljanja, vključno s spodbujanjem skupnega razumevanja ključnih konceptov, kot so zelena delovna mesta in spretnosti, ter vključevanjem socialnih partnerjev, civilne družbe in državljanov. Ustrezno upravljanje in spremljanje tega priporočila, kadar je to ustrezno, v okviru evropskega semestra, tudi pod okriljem ustreznih odborov v okviru njihovih pristojnosti, sta ključna za spremljanje in spodbujanje napredka pri izvajanju tega nezavezujočega instrumenta.

Poleg tega se lahko z zanesljivim dodeljevanjem in učinkovito uporabo razpoložljivih sredstev EU – od skladov kohezijske politike do Sklada za pravični prehod ter Mehanizma za okrevanje in odpornost – države članice podpre pri reševanju izzivov in doseganju z njimi povezanih ciljev, ob upoštevanju tveganja, da morda ne bo mogoče pokriti vseh naložbenih potreb, da se omogoči pravičen zeleni prehod. Najpomembneje je, da je pri vseh skladih EU predvidena vzpostavitev ustreznih sistemov za spremljanje in ocenjevanje uporabe in učinkovitosti izvedenih ukrepov v skladu s predpisi EU. Države članice bi morale poleg tega zagotoviti skladnost z nacionalnimi energetske in podnebne načrti ter biti pripravljene čim bolj izkoristiti sredstva, ki bodo na voljo leta 2025 prek Socialnega sklada za podnebje, da bi ublažile morebitne negativne učinke razširitve sistema trgovanja z emisijami na stavbe in cestni promet.
