C/2025/772

11.2.2025

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

W kierunku wniosku ustawodawczego dotyczącego sprawiedliwej transformacji i w kierunku narzędzi polityki UE umożliwiających bardziej społeczny Europejski Zielony Ład

(opinia z inicjatywy własnej)

(C/2025/772)

Sprawozdawca: **Dirk BERGRATH**

Doradczynie i doradcy	Christiny MILLER (z ramienia sprawozdawcy) Anna KWIATKIEWICZ (z ramienia Grupy I)
Decyzja Zgromadzenia Plenarnego	15.2.2024
Podstawa prawna	Art. 52 ust. 2 regulaminu wewnętrznego
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego
Data przyjęcia przez sekcję	13.11.2024
Data przyjęcia na sesji plenarnej	5.12.2024
Sesja plenarna nr	592
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	179/1/6

1. Wnioski i zalecenia

Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES):

1.1. Podkreśla znaczenie sprawiedliwej transformacji w UE zgodnie ze strategicznymi priorytetami i wytycznymi politycznymi Komisji Europejskiej na lata 2024–2029. Sprawiedliwa transformacja będzie miała szczególny wpływ na świat pracy: na sektory, regiony, miejsca pracy i umiejętności (w tym aspekt płci, wymiar międzypokoleniowy i słabsze grupy), system ochrony socjalnej, współpracę między państwami członkowskimi, sprawowanie rządów, działalność gospodarczą i przedsiębiorstwa (zwłaszcza MŚP) oraz finansowanie i inwestycje.

1.2. Podkreśla potrzebę opracowania kompleksowego pakietu polityki dla świata pracy, łączącego istniejące narzędzia na szczeblu UE i zapewniającego państwom członkowskim wystarczającą swobodę w przyjmowaniu odpowiednich rozwiązań na szczeblu krajowym i regionalnym. Może to obejmować reformy i zmiany obowiązujących przepisów oraz zaleceń.

1.3. Apeluje, by opracować pakiet w sprawie polityki dotyczący sprawiedliwej transformacji dla świata pracy poprzez przewidywanie zmian i zarządzanie nimi, opierający się głównie na dialogu społecznym i rokowaniach zbiorowych ([1]).

Ten pakiet powinien obejmować takie działania jak:

— identyfikowanie i grupowanie potrzeb i strategii w zakresie umiejętności,

— opracowanie i realizacja odpowiednich programów doskonalenia umiejętności,

— zapewnienie wszystkim pracownikom znaczącego i możliwego do wyegzekwowania dostępu do pełnopłatnych godzin szkoleniowych,

— dopilnowanie, by zgodnie z obowiązującymi przepisami w przedsiębiorstwach wprowadzono skuteczne systemy partycypacji oraz efektywnego informowania pracowników i konsultowania się z nimi,

([1]) Dz.U. C, C/2024/1576, 5.3.2024, ELI: https://eur-lex.europa.eu/eli/C/2024/1576/oj.

— uwzględnienie inicjatyw na rzecz sprawiedliwej transformacji podczas wdrażania Europejskiego filaru praw socjalnych i europejskiego semestru,

— tworzenie silnych zachęt dla przedsiębiorstw, aby: priorytetowo traktowały podnoszenie kwalifikacji obecnych pracowników w celu uzupełnienia luk w umiejętnościach; opracowywały, publikowały i regularnie aktualizowały plany transformacji przedsiębiorstw, w których to planach antycypuje się zmiany i omawia strategie zarządzania możliwymi skutkami; ustanowiły zwiększone składki na przygotowanie zawodowe i szkolenia, zgodnie z modelami krajowymi, w celu częściowego finansowania szkoleń pracowników na poziomie regionalnym.

1.4. Zaleca szczegółowe mapowanie, by poznać zarówno obecne, jak i przyszłe wyzwania i szanse związane z transformacją na szczeblu unijnym, krajowym i regionalnym. Decydenci na odpowiednich szczeblach i przedsiębiorstwa muszą wykorzystać tę wiedzę do opracowania kompleksowych planów transformacji i strategii na rzecz umiejętności we współpracy z partnerami społecznymi i innymi zainteresowanymi stronami, a także monitorować postępy. Powołane przez Komisję Europejską Centrum Monitorowania Sprawiedliwej Transformacji może stać na czele mapowania polityki i najlepszych praktyk oraz wspierać państwa członkowskie w gromadzeniu danych i monitorowaniu.

1.5. Wzywa Komisję Europejską i państwa członkowskie do zapewnienia odpowiedniego finansowania dzięki zwiększeniu skali Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji i Społecznego Funduszu Klimatycznego, dostosowaniu ich do innych funduszy UE przyczyniających się do realizacji celów sprawiedliwej transformacji, rozwinięciu i powiązaniu innych metod finansowania oraz wykorzystaniu środków prywatnych do transformacji.

2. **Wprowadzenie**

2.1. W Europejskim Zielonym Ładzie określono prawnie wiążące zobowiązanie Unii Europejskiej do redukcji emisji o 55 % do 2030 r. i neutralności klimatycznej do 2050 r. W komunikacie Komisji w sprawie Europejskiego Zielonego Ładu stwierdzono, że transformacja musi przebiegać w sprawiedliwy i sprzyjający włączeniu społecznemu sposób – na pierwszym miejscu należy stawiać ludzi i nie wolno tracić z oczu regionów, sektorów przemysłu i pracowników, którzy będą borykać się z największymi trudnościami ([2]). Jednym z priorytetów Rady Europejskiej na lata 2024–2029 jest również „dążenie do uczciwej i sprawiedliwej transformacji klimatycznej, aby utrzymać naszą konkurencyjność w skali globalnej i zwiększyć naszą suwerenność energetyczną ([3]).

2.2. W komunikacie Komisji w sprawie celu klimatycznego na 2040 r. przedstawiono redukcję emisji gazów cieplarnianych netto o 90 % w porównaniu z poziomami z 1990 r. EKES popiera zalecany cel 90 % do 2040 r., ponieważ jest on zgodny z ustaleniami nauki dotyczącymi sprawiedliwego udziału Europy w realizacji celu 1,5°C, lecz podkreśla, że do osiągnięcia celu wytyczonego na 2040 r. niezbędne są skoordynowane działania we wszystkich sektorach. Zaznacza przy tym, że ten cel jest ambitny i można go osiągnąć jedynie pod warunkiem, że zastosowane zostaną wspomagające strategie polityczne zapewniające konkurencyjność europejskiego przemysłu i sprawiedliwą transformację dzięki wykorzystaniu – w sposób racjonalny pod względem kosztów – wszystkich technologii bezemisyjnych i niskoemisyjnych ([4]). Środki redystrybucyjne będą miały zasadnicze znaczenie dla przeciwdziałania skutkom społecznym, tak aby nikt nie pozostał w tyle ([5]).

2.3. Transformacja przyniesie nowe możliwości i poważne wyzwania z punktu widzenia zakładania działalności gospodarczej i tworzenia zatrudnienia, a także dla pracowników niezależnie od poziomu umiejętności, przy czym niektóre regiony mogą z tego odnieść większe korzyści. Polityka spójności UE i środki krajowe będą nadal odgrywać zasadniczą rolę we wspieraniu regionów najbardziej odczuwających skutki transformacji ([6]). Szacuje się, że transformacja będzie miała bezpośredni wpływ na 40 % pracowników w UE ([7]).

2.4. Istnieje zarazem ryzyko regresu w realizacji celów Europejskiego Zielonego Ładu, ponieważ obserwowany jest coraz większy odwrót polityczny i społeczny od polityki ekologicznej z powodu przeświadczenia o niesprawiedliwym przebiegu obecnej transformacji ([8]), ([9]), co zwiększa obowiązki spoczywające na przedsiębiorstwach i przyczynia się do braku kluczowych warunków wstępnych dla silniejszego uzasadnienia biznesowego w Europie ([10]). Badania opinii publicznej pokazują jednak, że większość Europejek i Europejczyków popiera sprawiedliwą transformację ekologiczną ([11]).

([2]) COM(2019) 640 final.
([3]) Program strategiczny Rady Europejskiej na lata 2024–2029.
([4]) Dz.U. C, C/2024/4667, 9.8.2024, ELI: https://eur-lex.europa.eu/eli/C/2024/4667/oj?locale=pl.
([5]) COM(2024) 63 final.
([6]) COM(2024) 63 final.
([7]) https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/2024-08/ef23032en.pdf.
([8]) A new governance framework to safeguard the European Green Deal.
([9]) Enabling the green and just transition.
([10]) http://antwerp-declaration.eu/.
([11]) Special Eurobarometer 100.1 – Parlemeter 2023.

2.5. Konieczne jest zapewnienie sprawiedliwego przebiegu transformacji. W wytycznych Międzynarodowej Organizacji Pracy dotyczących sprawiedliwej transformacji stwierdza się, że „sprawiedliwa transformacja dla wszystkich ku gospodarce zrównoważonej środowiskowo musi być dobrze przeprowadzona i przyczyniać się do osiągnięcia celów, którymi są godna praca dla wszystkich, włączenie społeczne i eliminacja ubóstwa" ([12]).

3. **Ograniczenia obecnych instrumentów polityki UE**

3.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje i uznaje liczne istniejące na szczeblu europejskim instrumenty polityczne, które bezpośrednio lub pośrednio dotyczą sprawiedliwej transformacji, lecz zauważa również sprzeczności i luki między niektórymi strategiami politycznymi.

3.2. Komitet wyraża zadowolenie z niewiążącego zalecenia Rady w sprawie zapewnienia sprawiedliwej transformacji w kierunku neutralności klimatycznej, lecz odnotowuje, że nie zapewnia ono wszechstronnej płaszczyzny politycznej potrzebnej UE, by poradzić sobie ze wszystkimi skutkami ([13]). Dlatego też należy wspierać wysiłki państw członkowskich na rzecz wdrożenia zalecenia stosownie do uwarunkowań krajowych.

3.3. Mechanizm sprawiedliwej transformacji i proponowany Społeczny Fundusz Klimatyczny przyczynią się do usprawnienia sprawiedliwej transformacji i pokierowania nią na szczeblu regionalnym i sektorowym. Mają jednak ograniczony zasięg i zakres, gdyż dotyczą tylko niewielkiej części procesu transformacji ([14]). Środki finansowe w ramach Społecznego Funduszu Klimatycznego i Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji nie wystarczą do osiągnięcia celów, którym miały służyć, i należy je wykorzystywać efektywnie ([15]).

3.4. By zlikwidować lukę między unijnymi instrumentami sprawiedliwej transformacji, ramy polityki na rzecz sprawiedliwej transformacji powinny umożliwiać pełne wdrożenie porozumienia paryskiego ([16]), Agendy ONZ na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030 ([17]) i jej celów zrównoważonego rozwoju ([18]), Europejskiego filaru praw socjalnych i długoterminowej strategii konkurencyjności ([19]). Wytyczne MOP dotyczące sprawiedliwej transformacji ([20]) powinny przewidywać konkretne warianty formułowania, wdrażania i monitorowania ram polityki na rzecz sprawiedliwej transformacji ([21]).

4. **Pakiet polityki UE na rzecz sprawiedliwej transformacji w świecie pracy i towarzyszące mu narzędzia**

4.1. Sprawiedliwa transformacja jest złożonym procesem, który rzutuje na znaczną część społeczeństwa, w związku z czym jedno narzędzie polityczne nie wystarczy, aby sprostać temu wyzwaniu. EKES wnosi, by ocenić luki w istniejących instrumentach politycznych i, w razie potrzeby, uzupełnić je nowymi środkami w celu stworzenia skoordynowanego pakietu w sprawie polityki dla świata pracy. Ten pakiet powinien łączyć istniejące narzędzia na szczeblu UE i zapewniać państwom członkowskim wystarczającą swobodę w przyjmowaniu odpowiednich rozwiązań na szczeblu krajowym lub regionalnym. W poniższych propozycjach przedstawiono elementy takiego pakietu polityki.

4.2. Taki pakiet w sprawie polityki powinien obejmować elementy świata pracy przechodzącego sprawiedliwą transformację i uwzględniać podział kompetencji określony w Traktatach oraz rolę partnerów społecznych, co oznacza, że powinien ujmować następujące elementy: sektory, regiony, miejsca pracy i umiejętności (w tym takie aspekty, jak płeć, grupy międzypokoleniowe i słabsze), ochronę socjalną, współpracę między państwami członkowskimi, zarządzanie, działalność gospodarczą i przedsiębiorstwa (zwłaszcza MŚP) oraz finansowanie i inwestycje.

([12]) Guidelines for a just transition towards environmentally sustainable economies and societies for all.
([13]) Dz.U. C 486 z 21.12.2022, s. 95.
([14]) Dz.U. C, C/2024/1576, 5.3.2024, ELI: https://eur-lex.europa.eu/eli/C/2024/1576/oj.
([15]) The European Green Deal and the „Leave No One Behind" principle.
([16]) Porozumienie paryskie.
([17]) Agenda na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030.
([18]) Cele zrównoważonego rozwoju.
([19]) Long-term competitiveness of the EU looking beyond 2030.
([20]) Guidelines for a just transition towards environmentally sustainable economies and societies for all.
([21]) Dz.U. C, C/2024/1576, 5.3.2024, ELI: https://eur-lex.europa.eu/eli/C/2024/1576/oj.

Sektory

4.3. Kapitalne znaczenie ma sektorowe podejście do poprawy i monitorowania jakości miejsc pracy ([22]). Europejski Zielony Ład stanowi, że transformacja jest potrzebna we wszystkich sektorach, lecz w różnym czasie i stopniu ([23]). Sektory o wyższych poziomach emisji gazów cieplarnianych, jak na przykład sektory energetyczne oparte na paliwach kopalnych, takich jak ropa naftowa, węgiel i gaz, a także przemysł oraz transport ([24]) będą musiały stawić czoła trudniejszej transformacji. Potrzebne są zarazem innowacje, aby zbadać niskoemisyjne warianty energetyczne, magazynowanie energii, wychwytywanie dwutlenku węgla i inne technologie, które mogą ułatwić transformację. Te zmiany odbiją się na przedsiębiorstwach działających w tych sektorach, ich pracownikach i regionach, w których mają siedzibę, a także na konkurencyjności i dostępności żywności.

Propozycje:

— Komisja w ścisłej współpracy z państwami członkowskimi powinna koordynować szczegółowe mapowanie, aby zrozumieć, które sektory strategiczne będą zwiększać skalę działania, które będą się przekształcać, a które ograniczać i stopniowo wycofywać. W ramach tego mapowania trzeba określić odpowiednie środki wsparcia, takie jak finansowanie unijne, pomoc państwa, ochrona socjalna, tymczasowa pomoc socjalna czy inicjatywy w zakresie przekwalifikowania, by ułatwić zmianę zatrudnienia. Mapowanie powinno obejmować analizę wpływu transformacji na zatrudnienie i umiejętności w różnych krajach, regionach i sektorach, w tym na podwykonawców i niższe szczeble łańcuchów wartości ([25]). Zgodnie z zaleceniami zawartymi w wytycznych politycznych na lata 2024–2029 w ramach mapowania należy również zbadać potencjalne negatywne skutki uboczne transformacji Europy, także dla innych części świata, w celu ich złagodzenia za pośrednictwem sektorowych i terytorialnych planów transformacji.

— Należy opracować ścieżki transformacji i plany zmiany zatrudnienia we współpracy z partnerami społecznymi i w ramach rokowań zbiorowych.

— Rozważając plany sektorowe, należy brać pod uwagę wzajemność i globalne zobowiązania, w tym międzynarodowe umowy handlowe.

Obszary

4.4. Gdy pewne sektory będą wycofywane, obszary od nich zależne odczują w mniejszym czy większym stopniu skutki ich wycofywania w różnych okresach. Będą musiały zrestrukturyzować i zdywersyfikować swoje gospodarki w oparciu o nowe rodzaje działalności gospodarczej, przygotować siłę roboczą do nowych zmian i przyszłych miejsc pracy oraz utrzymać spójność społeczną ([26]). Unijni pracownicy powinni mieć możliwość pozostania w tych regionach ([27]) oraz znalezienia wysokiej jakości produktywnego zatrudnienia na szczeblu lokalnym, które przyczynia się do rozwoju i dobrostanu społeczności lokalnych, ze szczególnym uwzględnieniem obszarów wiejskich. Wymaga to stworzenia sprzyjającego otoczenia wspierającego zmiany strukturalne w istniejących przedsiębiorstwach, a także inwestycji i tworzenia miejsc pracy z myślą o zielonej transformacji.

Propozycje:

— Komisja Europejska i państwa członkowskie powinny zadbać o to, by obszary miały ukierunkowane terytorialnie ścieżki transformacji opracowane we współpracy z władzami lokalnymi i partnerami społecznymi na odpowiednim szczeblu, a także sektorowe plany transformacji zapewniające alternatywne możliwości zatrudnienia i szkolenia. Państwa członkowskie powinny sprzyjać inicjatywom kierowanym przez społeczność oraz zapewniać szerokie konsultacje z lokalnymi mieszkańcami i społeczeństwem obywatelskim.

Miejsca pracy i umiejętności

4.5. W okresie transformacji nastąpi znaczny spadek liczby miejsc pracy w niektórych sektorach, a w innych zmienią się profile zawodowe i wymogi w zakresie umiejętności. Polityka prowadząca do osiągnięcia celu na 2030 r. polegającego na redukcji emisji gazów cieplarnianych o 55 % może mieć ogólnie pozytywny wpływ na liczbę miejsc pracy ([28]). Zastępowanie miejsc pracy lub zmiana ich definicji byłyby najbardziej wyrazistym procesem. Ten proces będzie zależny zarówno od kontekstu krajowego, jak i od punktu wyjścia.

([22]) https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/2024-08/ef23032en.pdf.
([23]) COM(2019) 640 final.
([24]) Greenhouse gas emissions by aggregated sector, https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/daviz/ghg-emissions-by-aggregated-sector-5#tab-dashboard-02.
([25]) Dz.U. C 275 z 18.7.2022, s. 101.
([26]) Platforma sprawiedliwej transformacji.
([27]) Much more than a market – Speed, Security, Solidarity.
([28]) Komisja Europejska, Wspólne Centrum Badawcze, Murauskaite-Bull, I., Scapolo, F., Muench, S. i in., *The future of jobs is green*, Urząd Publikacji, 2021.

Propozycje:

— Komisja Europejska i państwa członkowskie powinny dążyć do osiągnięcia wspólnego zrozumienia i opracować wytyczne dotyczące wysokiej jakości miejsc pracy, bezpieczeństwa zatrudnienia i warunków pracy w zielonym zatrudnieniu. Powinny też ułatwiać wymianę między państwami członkowskimi w celu promowania dobrych praktyk i pokazania, w jaki sposób dorobek socjalny UE jest wdrażany na szczeblu krajowym. EKES z zadowoleniem przyjmuje zamiar Komisji, by wraz z partnerami społecznymi opracować plan działania na rzecz wysokiej jakości miejsc pracy, jak zaproponowano w wytycznych politycznych na lata 2024–2029 ([29]), i zwraca się do Komisji o rozważenie propozycji przedstawionych w niniejszej opinii.

— Wykorzystanie aktualnych informacji i prognoz dotyczących rynku pracy i umiejętności na poziomie regionalnym, sektorowym i zawodowym umożliwia rozpoznawanie i prognozowanie potrzeb w zakresie umiejętności przekrojowych i specyficznych dla danego zawodu oraz odpowiednie dostosowanie programów nauczania do realizacji celów krótko- i długoterminowych ([30]).

— Państwa członkowskie powinny opracowywać i propagować strategie podnoszenia i zmiany kwalifikacji w celu zwiększenia uczestnictwa dorosłych w szkoleniach w zakresie nowych umiejętności i przygotowania ich do miejsc pracy związanych z transformacją. Powinny również aktualizować programy nauczania i plany kształcenia i szkolenia zawodowego (VET) oraz wspierać ściślejsze partnerstwa między podmiotami prowadzącymi kształcenie i szkolenie a MŚP, przedsiębiorstwami społecznymi integracji zawodowej (WISE) oraz partnerami społecznymi zgodnie z krajowym modelem zarządzania VET i praktyką w tej dziedzinie. Ponadto powinny wprowadzić lub rozwinąć systemy wsparcia przygotowania zawodowego, płatnych staży oraz obserwacji pracy z dużym naciskiem na szkolenie, zwłaszcza w mikroprzedsiębiorstwach oraz małych i średnich przedsiębiorstwach, w tym również tych, które przyczyniają się do realizacji celów klimatycznych i środowiskowych, a także w sektorach borykających się z niedoborem umiejętności. Te systemy powinny podlegać krajowemu lub regionalnemu monitorowaniu i ocenie oraz dążyć do zapewnienia jakości pracy ([31]).

— Konieczne jest zapewnienie odpowiednich zachęt dla MŚP do inwestowania w podnoszenie i zmianę kwalifikacji oraz wspieranie kultury uczenia się przez całe życie wśród przedsiębiorców i pracowników, w tym poprzez mikropoświadczenia.

— Trzeba popularyzować tworzenie sieci kontaktów między MŚP z myślą o dzieleniu się wiedzą.

— Należy krzewić dialog społeczny w oparciu o dobre praktyki w celu zapewnienia osobom zatrudnionym lub zmieniającym pracę wsparcia w odbyciu różnej długości kursów szkoleniowych, których celem jest doskonalenie umiejętności. Można by to uwzględnić w nowym, zaproponowanym na początek 2025 r. pakcie na rzecz europejskiego dialogu społecznego ([32]), ([33]).

— Trzeba włączyć sprawiedliwą transformację w krajowe strategie na rzecz umiejętności z uwzględnieniem propozycji Komisji zawartych w europejskim programie na rzecz umiejętności oraz nowej zaktualizowanej strategii przemysłowej. Istotnym czynnikiem wspierającym będą też partnerstwa na rzecz umiejętności określone w pakcie na rzecz umiejętności ([34]).

— Strategie na rzecz umiejętności powinny uwzględniać istniejące wcześniej różnice w traktowaniu kobiet i mężczyzn oraz zapewniać, aby strategie polityczne na rzecz sprawiedliwej transformacji w znacznym stopniu przyczyniały się do równouprawnienia płci ([35]) ([36]). Szczególną uwagę należy również zwrócić na skutki zmiany lub utraty pracy dla grup społecznych zagrożonych wykluczeniem z rynku pracy, takich jak osoby z niepełnosprawnościami, osoby starsze, migranci lub długotrwale bezrobotni.

— EKES wnosi, aby Komisja Europejska uwzględniła powyższe punkty w kolejnym przeglądzie Planu działania na rzecz Europejskiego filaru praw socjalnych.

Systemy państwa opiekuńczego i ochrony socjalnej

4.6. Należy zachęcać wszystkie państwa członkowskie do przeglądu systemów państwa opiekuńczego i ochrony socjalnej, by zapewnić możliwość wsparcia transformacji ekologicznej i jak najskuteczniej pomóc ludziom nią dotkniętym w znalezieniu trwałego zatrudnienia oraz przyczynić się do zmniejszenia ubóstwa i nierówności. Ochrona socjalna przyczynia się do przystosowania się do zmiany klimatu i łagodzenia jej skutków, sprzyja sprawiedliwej transformacji poprzez ochronę dochodów, zdrowia i miejsc pracy ludzi, co z kolei może zwiększyć poparcie społeczne dla transformacji ([37]).

([29]) https://commission.europa.eu/document/download/e6cd4328-673c-4e7a-8683-f63ffb2cf648_pl?filename=Political%20Guidelines%202024-2029_PL.pdf.
([30]) Dz.U. C 243 z 27.6.2022, s. 35.
([31]) Dz.U. C 243 z 27.6.2022, s. 35.
([32]) New framework for a just digital and green transition.
([33]) Wytyczne polityczne na następną kadencję Komisji Europejskiej (2024–2029).
([34]) Dz.U. C 243 z 27.6.2022, s. 35.
([35]) Komisja Europejska, Wspólne Centrum Badawcze, Murauskaite-Bull, I., Scapolo, F., Muench, S. i in., *The future of jobs is green*, Urząd Publikacji, 2021.
([36]) Considering gender in regional transformations.
([37]) https://www.ilo.org/publications/flagship-reports/world-social-protection-report-2024-26-universal-social-protection-climate.

Propozycje:

— Komisja Europejska powinna uwzględnić inicjatywy na rzecz sprawiedliwej transformacji podczas wdrażania Europejskiego filaru praw socjalnych i europejskiego semestru. UE i jej państwa członkowskie powinny zagwarantować swobodę przemieszczania się pod względem zabezpieczenia społecznego tym pracownikom, którzy przenoszą się do innego państwa członkowskiego zgodnie z rozporządzeniem 883/2004.

— Trzeba zachęcać państwa członkowskie do przeglądu i w razie potrzeby dostosowania systemów państwa opiekuńczego i ochrony socjalnej, by sprostać obecnym wyzwaniom społecznym, środowiskowym i gospodarczym, by zapewnić sprawiedliwy podział kosztów i korzyści wynikających z transformacji ekologicznej oraz by zagwarantować wysokiej jakości, przystępne cenowo i dostępne usługi świadczone w interesie ogólnym. Takie systemy mogłyby obejmować m.in. aktywną politykę rynku pracy, zasiłki dla bezrobotnych, odpowiednie wsparcie dla osób żyjących w ubóstwie lub nim zagrożonych, płace minimalne, bony ekologiczne oraz bezpośrednie wsparcie dochodów – w zależności od kontekstu krajowego ([38]). Organy krajowe powinny współpracować z organizacjami nienastawionymi na zysk, przedsiębiorstwami społecznymi i innymi podmiotami świadczącymi usługi społeczne w celu identyfikacji gospodarstw domowych i osób fizycznych znajdujących się w trudnej sytuacji, a także w celu udzielenia im wsparcia za pomocą środków tymczasowych.

— Systemy ochrony socjalnej można dostosować z myślą o bezpieczeństwie dochodów, zwłaszcza w przypadku zmiany pracy, a także o świadczeniu usług zdrowotnych i opiekuńczych za pomocą odpowiedniej infrastruktury społecznej, szczególnie na obszarach najbardziej dotkniętych transformacją i dla najsłabszych grup społecznych w celu przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu oraz zagrożeniom zdrowotnym i klimatycznym ([39]).

— Państwa członkowskie powinny wykorzystywać ukierunkowane i dobrze opracowane zachęty do zatrudniania i zmiany pracy, które będą towarzyszyć mobilności zawodowej między sektorami, regionami i krajami ([40]).

Współpraca między państwami członkowskimi

4.7. Współpraca ma zasadnicze znaczenie dla wspierania spójności i konkurencyjności, a nie równania w dół wewnątrz UE. Wiele strategii politycznych niezbędnych z punktu widzenia sprawiedliwego Zielonego Ładu powstaje na szczeblu krajowym i będzie wymagać od państw członkowskich skoordynowanych wysiłków.

Propozycje:

— Ponieważ utrata i przyrost miejsc pracy nie będą równomiernie rozłożone w całej UE i ponieważ różne terytoria mają odmienne atuty pod względem różnych technologii i umiejętności, należy dostosować politykę przemysłową i politykę spójności, aby wzmocnić pozycję UE jako globalnego podmiotu gospodarczego na rzecz ogólnounijnej sprawiedliwej transformacji ([41]).

— UE powinna przyjąć strategię przemysłową zgodną z celami sprawiedliwej transformacji, która zapewni równe warunki działania. W tym celu może wskazać strategiczne gałęzie przemysłu i łańcuchy wartości oraz potencjał gospodarczy każdego regionu, a także skoordynować ich wkład w łańcuchy wartości w całej UE ([42]), ([43]). Za wzorzec może służyć model IPCEI ([44]).

— Polityka spójności musi być nadal istotną siłą napędową sprawiedliwej transformacji w regionach w dużym stopniu zależnych od infrastruktury opartej na paliwach kopalnych. Specjalny fundusz na poziomie UE, taki jak proponowany Europejski Fundusz Konkurencyjności ([45]), może zapewniać dotacje i pożyczki na rozwój strategicznych projektów przemysłowych w regionach, które nie mają zdolności fiskalnej do dokonania tej inwestycji. Takie wsparcie publiczne, jak dotacje, pożyczki i zamówienia publiczne powinno być zgodne z warunkowością społeczną oraz zasadą współzależności w zakresie ochrony środowiska, by powiązać finansowanie publiczne z postępami ([46]).

— Niezbędne jest szczególne wsparcie dla państw członkowskich, które w niewystarczającym stopniu wykorzystują strategiczne unijne instrumenty finansowania w dziedzinie innowacji, badań i rozwoju oraz zwiększania skali przemysłu, zwłaszcza tych, które mają ograniczone możliwości finansowe.

([38]) Dz.U. C, C/2024/1576, 5.3.2024, ELI: https://eur-lex.europa.eu/eli/C/2024/1576/oj.
([39]) Dz.U. C 243 z 27.6.2022, s. 35.
([40]) Dz.U. C 243 z 27.6.2022, s. 35.
([41]) ZOE Institute for Future-Fit Economies (2024). A Unified Industrial Transition for Europe (UnITE) Pact.
([42]) Much more than a market – Speed, Security, Solidarity.
([43]) ZOE Institute for Future-Fit Economies (2024). A Unified Industrial Transition for Europe (UnITE) Pact.
([44]) Draghi report.
([45]) Wytyczne polityczne na następną kadencję Komisji Europejskiej (2024–2029).
([46]) ZOE Institute for Future-Fit Economies (2024). A Unified Industrial Transition for Europe (UnITE) Pact.

— Na poziomie krajowym skoordynowane plany krajowe obejmujące różne sektory i rynki pracy muszą zmierzać do tego, by chronić wysokiej jakości miejsca pracy na potrzeby transformacji, zapewniając krajowym partnerom społecznym odpowiednie mechanizmy udziału w tym procesie.

Zarządzanie

4.8. Nie można bagatelizować aspektu związanego z zarządzaniem sprawiedliwą transformacją. Instrument polityki lub zbiór instrumentów nie wystarczą do rozwiązania problemu złożoności sprawiedliwej transformacji. Należy wystrzegać się kompromisów między instrumentami polityki lub je łagodzić dzięki ich wykrywaniu na wczesnym etapie.

Propozycje:

— Całościowe, skoordynowane i zintegrowane podejście polityczne jest podstawą ram polityki na rzecz sprawiedliwej transformacji. Opiera się ono na dialogu społecznym i obywatelskim reprezentatywnym dla społeczeństwa oraz na udziale władz lokalnych i regionalnych ([47]).

— Stworzenie narzędzi analitycznych i monitorujących, które pomogą opracować kompleksowe pakiety polityki i śledzić skuteczność programów zmiany pracy (środki w zakresie przekwalifikowania i podnoszenia kwalifikacji, dodatki z tytułu zmiany pracy itp.) ([48]).

— Na wszystkich szczeblach kształtowania polityki, zwłaszcza w ocenach *ex ante*, należy systematycznie uwzględniać długofalowe skutki środowiskowe, gospodarcze i społeczne polityki. Decydenci powinni regularnie przedstawiać opinii publicznej wyniki ocen, prognozowania i monitorowania oraz organizować wymianę informacji z partnerami społecznymi, społeczeństwem obywatelskim i innymi zainteresowanymi stronami na temat wyników i możliwych usprawnień ([49]).

— Decydenci na wszystkich szczeblach powinni zapewnić pełne i znaczące zaangażowanie pracowników na wszystkich poziomach i ich przedstawicieli, a także wszelkiej wielkości przedsiębiorstw ze wszystkich sektorów w działania związane z przewidywaniem zmian i zarządzaniem procesami restrukturyzacji, w tym związanymi z zieloną transformacją, na wszystkich etapach kształtowania i wdrażania polityki ([50]).

— Udział w kształtowaniu polityki powinien wzmacniać pozycję ludzi, społeczeństwa obywatelskiego, partnerów społecznych i zainteresowanych stron, a także umożliwiać im włączenie się w opracowywanie i wprowadzanie stosownych rozwiązań na odpowiednich szczeblach. Szczególną uwagę należy zwrócić na zasięganie opinii przedstawicieli słabszych lub niedostatecznie reprezentowanych grup ([51]).

— Podejścia polityczne muszą umożliwiać koordynację kształtowania polityki na wszystkich poziomach i we wszystkich odpowiednich obszarach polityki, w tym w zakresie badań naukowych i innowacji. W ujęciu pionowym oznacza to zachęcanie władz lokalnych i regionalnych do odgrywania aktywnej roli w planowaniu, przygotowywaniu, wdrażaniu i monitorowaniu polityki sprawiedliwej transformacji. W ujęciu horyzontalnym decydenci muszą współpracować w różnych obszarach tematycznych polityki, aby zidentyfikować luki, nakładanie się, kompromisy i synergie między wariantami polityki. Opracowywanie oraz włączanie w główny nurt polityki solidnych i przejrzystych ocen skutków (*ex ante*) w zakresie zatrudnienia, skutków społecznych i dystrybucyjnych pomaga we wskazaniu takich kwestii ([52]).

Propozycje, zwłaszcza na szczeblu UE:

— Co prawda rozporządzenie w sprawie zarządzania unią energetyczną i Europejskie prawo o klimacie ([53]) zostały niedawno przyjęte i zaktualizowane, jednak w ramach przyszłych przeglądów można by, jak wskazano w piśmie określającym zadania do kandydata na komisarza ds. energii i mieszkalnictwa, rozważyć włączenie celów w zakresie sprawiedliwej transformacji do struktur wielopoziomowego sprawowania rządów. Obejmuje to dopilnowanie, aby krajowe plany w dziedzinie energii i klimatu były spójne z dialogiem społecznym i obywatelskim na temat priorytetów sprawiedliwej transformacji, a także aby te plany zostały powiązane z innymi obszarami polityki, takimi jak wspólna polityka rolna ([54]).

([47]) Dz.U. C, C/2024/1576, 5.3.2024, ELI: https://eur-lex.europa.eu/eli/C/2024/1576/oj.
([48]) Główne przesłania EMCO i SPC dotyczące wdrażania zalecenia Rady w sprawie zapewnienia sprawiedliwej transformacji w kierunku neutralności klimatycznej.
([49]) Dz.U. C 243 z 27.6.2022, s. 35.
([50]) Dz.U. C 243 z 27.6.2022, s. 35.
([51]) Dz.U. C 243 z 27.6.2022, s. 35.
([52]) Dz.U. C 243 z 27.6.2022, s. 35.
([53]) Zarządzanie unią energetyczną.
([54]) Dz.U. C, C/2024/1576, 5.3.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/1576/oj.

— Unijne Centrum Monitorowania Sprawiedliwej Transformacji powinno śledzić proces sprawiedliwej transformacji w UE, w tym krajowe strategie i kierunki polityki oparte na wytycznych UE, np. w ramach europejskiego semestru oraz krajowych planów w dziedzinie energii i klimatu ([55]). Ponadto partnerzy społeczni i społeczeństwo obywatelskie powinni uczestniczyć w opracowywaniu zbioru wskaźników na potrzeby monitorowania. Centrum Monitorowania powinno pomagać gromadzić aktualne informacje na temat rynku pracy i umiejętności oraz sporządzać prognozy w tym zakresie, a także diagnozować i prognozować zapotrzebowanie na umiejętności specyficzne dla danego zawodu i przekrojowe ([56]). W tym celu trzeba prowadzić regularną wymianę informacji z decydentami na szczeblu krajowym i regionalnym.

— Aby umożliwić koordynację horyzontalną, EKES proponuje wykorzystanie prowadzonych przez Wspólne Centrum Badawcze Komisji laboratoriów polityki UE, by w kształtowanie polityki na wczesnym etapie włączyć zróżnicowaną grupę dyrekcji generalnych i by podejść do problemów politycznych z perspektywy obejmującej wiele działów ([57]).

— Aby zapewnić większy i bardziej znaczący udział obywateli w procesie kształtowania polityki, EKES zaleca stworzenie tabeli wyników pokazującej, które propozycje obywateli zostały uwzględnione, a które nie, oraz zawierającej przyczyny ewentualnego nieuwzględnienia tych propozycji.

Propozycje, zwłaszcza na szczeblu krajowym:

— Aby zaspokoić potrzeby związane ze sprawiedliwą transformacją opisane w pozostałych częściach, państwa członkowskie powinny zwiększyć zdolności operacyjne odpowiednich służb publicznych do zapewnienia skutecznych wytycznych i wsparcia w realizacji polityki sprawiedliwej transformacji ([58]).

— Na szczeblu krajowym trzeba skutecznie wprowadzać w życie istniejące przepisy, które przewidują prawo do informacji i konsultacji.

Działalność gospodarcza i przedsiębiorstwa

4.9. Działalność gospodarcza i przedsiębiorstwa (ze szczególnym uwzględnieniem MŚP) jako czynniki napędzające transformację.

Propozycje:

— Aby krzewić przedsiębiorczość, zwłaszcza w regionach zmagających się z wyzwaniami związanymi z transformacją oraz w sektorach propagujących cele klimatyczne i środowiskowe, ze szczególnym uwzględnieniem przedsiębiorczości kobiet, wsparcie powinno łączyć w sobie środki finansowe, w tym dotacje, pożyczki lub dopłaty do kapitału własnego, ze środkami niefinansowymi, w tym usługami szkoleniowymi i doradczymi, dostosowanymi do potrzeb w zależności od etapu cyklu życia przedsiębiorstwa. Wsparcie powinno sprzyjać włączeniu społecznemu i być dostępne dla grup niedostatecznie reprezentowanych i defaworyzowanych ([59]). Odpowiednie warunki inwestowania i zakładania przedsiębiorstw mają zasadnicze znaczenie dla skutecznego wspierania przedsiębiorczości.

— Państwa członkowskie powinny ułatwiać dostęp do finansowania i rynków mikroprzedsiębiorstwom oraz małym i średnim przedsiębiorstwom, zwłaszcza przedsiębiorstwom społecznym oraz tym, które przyczyniają się do realizacji celów klimatycznych i środowiskowych, aby pobudzić tworzenie wysokiej jakości miejsc pracy dla wszystkich. Należy położyć szczególny nacisk na terytoria najbardziej obciążone skutkami transformacji i sektory, które wspierają cele transformacji ([60]).

— Konieczne jest budowanie zdolności organizacji pracodawców reprezentujących MŚP do: 1) doradztwa na temat tego, jak uczynić modele biznesowe bardziej ekologicznymi i zrównoważonymi; 2) pełnienia funkcji partnera społecznego wobec decydentów i w dialogu społecznym.

— Można zachęcać do zróżnicowania modeli biznesowych, w tym systemów opartych na obiegu zamkniętym i systemów spółdzielczych, takich jak forma samorządności (ang „steward ownership"), w celu wzmocnienia demokracji w miejscu pracy.

— Trzeba zachęcać sektor prywatny do włączenia strategii sprawiedliwej transformacji do wysiłków na rzecz dekarbonizacji z udziałem – w odpowiednim czasie i w skuteczny sposób – związków zawodowych. Dzięki realizacji tych strategii przedsiębiorstwa mogą przewidywać skutki zielonej transformacji dla swojej działalności i siły roboczej oraz dostrzegać nowe możliwości.

([55]) The European Green Deal and the „Leave No One Behind" principle.
([56]) Dz.U. C 243 z 27.6.2022, s. 35.
([57]) A policy cycle 2.0 for the European Commission.
([58]) Dz.U. C 243 z 27.6.2022, s. 35.
([59]) Dz.U. C 243 z 27.6.2022, s. 35.
([60]) Dz.U. C 243 z 27.6.2022, s. 35.

Finansowanie i inwestycje

4.10. EKES wyraża przekonanie, że odpowiednie inwestycje mają zasadnicze znaczenie dla realizacji ram polityki na rzecz sprawiedliwej transformacji Podkreśla potrzebę lepszej alokacji i efektywnego wykorzystania dostępnych środków.

Propozycje:

— Potrzebny jest europejski plan inwestycyjny na rzecz zielonej transformacji, który miałby skalę adekwatną do potrzeb inwestycyjnych oszacowanych w strategiach Komisji. Aby można było przyspieszyć transformację, ogromne potrzeby inwestycyjne wymagają także większego skupienia się na inwestycjach publicznych. W tym kontekście EKES z zainteresowaniem odnotowuje zapowiedziany przez Komisję Europejską Europejski Fundusz Konkurencyjności.

— Inwestycje muszą być ukierunkowane na terytoria, osoby oraz słabsze grupy społeczne, które najbardziej odczują skutki transformacji. Muszą być produktywne i zrównoważone.

— Można rozważyć warunkowość, aby zapewnić odpowiedni podział środków finansowych. Może to obejmować wykorzystanie ex ante zasady „nie czyń poważnych szkód" i „nie szkodzić spójności" oraz opracowanie i stosowanie zasady „nie czyń szkód społecznych", a następnie wykazanie ex post spełnienia warunków dostępu do pozostałych środków finansowych. Wśród odpowiednich zainteresowanych stron można by przeprowadzić dyskusję na temat potrzeby tworzenia zasady „nie czyń szkód społecznych".

— Fundusze na szczeblu UE należy koordynować za pomocą ram strategicznych, które połączą ich cele i ułatwią państwom członkowskim zrozumienie dostępnych możliwości. Ponadto, zgodnie z wytycznymi politycznymi dotyczącymi zwiększenia finansowania na rzecz sprawiedliwej transformacji, można rozszerzyć Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji oraz Społeczny Fundusz Klimatyczny. Państwa członkowskie powinny sprzyjać społecznie odpowiedzialnym praktykom w zakresie zamówień publicznych, w tym za pomocą społecznych kryteriów udzielenia zamówienia stwarzających możliwości dla osób najbardziej dotkniętych transformacją ekologiczną, a także propagować ekologiczne kryteria udzielania zamówienia ([61]).

— Państwa członkowskie będą również potrzebować marginesu budżetowego, by móc inwestować w transformację i ją przeprowadzać. Jeśli chodzi o ostatnio zreformowane ramy zarządzania gospodarczego, Komitet zwraca uwagę, że konieczne może być podjęcie dalszych inicjatyw, by zadbać o uruchomienie wystarczającego kapitału prywatnego i publicznego z myślą o zielonej transformacji i spójności społecznej ([62]).

— Państwa członkowskie powinny ocenić i dostosować systemy podatkowe do wyzwań wynikających z transformacji, szczególnie przez zmniejszenie klina podatkowego dla grup o niskich i średnich dochodach oraz przesunięcie obciążeń podatkowych z opodatkowania pracy na inne źródła przyczyniające się do realizacji celów klimatycznych i środowiskowych ([63]).

Pakiet w sprawie polityki dotyczący sprawiedliwej transformacji dla świata pracy

4.11. EKES wzywa do opracowania europejskiego pakietu w sprawie polityki na rzecz sprawiedliwej transformacji świata pracy poprzez przewidywanie zmian i zarządzanie nimi, który to pakiet opierałby się głównie na dialogu społecznym i rokowaniach zbiorowych ([64]). Pakiet powinien uwzględniać odpowiednie propozycje adresowane do państw członkowskich, a w szczególności powinien obejmować, co następuje:

— Konieczne jest identyfikowanie i grupowanie potrzeb i strategii w zakresie umiejętności wraz z rygorystycznymi ocenami skutków społeczno-gospodarczych na poziomie krajowym, sektorowym, regionalnym i lokalnym. Wymaga to udziału ekspertów ds. umiejętności dysponujących wystarczającymi zasobami oraz regionalnego zaplecza do monitorowania sytuacji i wspierania przedsiębiorstw, zwłaszcza MŚP, a także pracowników w osiąganiu tych celów. To mapowanie powinno być przeprowadzone przez partnerów społecznych i rządy na odpowiednich szczeblach.

— Niezbędne jest tworzenie i wdrażanie odpowiednich programów rozwoju umiejętności na każdym z powyższych poziomów, które umożliwią pracownikom, osobom młodym, bezrobotnym i innym słabszym grupom (osobom starszym, osobom z niepełnosprawnościami, migrantom itd.) przegląd umiejętności, aktualizację orientacji zawodowej, zwiększenie szans na zatrudnienie i mobilność oraz dokonanie zmian zawodowych, które są wykonalne i pożądane.

([61]) Dz.U. C 243 z 27.6.2022, s. 35.
([62]) Dz.U. C 146 z 27.4.2023, s. 53, pkt 1.12.
([63]) Dz.U. C 243 z 27.6.2022, s. 35.
([64]) Dz.U. C, C/2024/1576, 5.3.2024, ELI: https://eur-lex.europa.eu/eli/C/2024/1576/oj.

— Należy zapewnić wszystkim pracownikom znaczący i możliwy do wyegzekwowania dostęp do pełnopłatnych godzin szkoleniowych za pośrednictwem środków takich jak świadczenia zastępujące płace, bez względu na rodzaj umowy, z uwzględnieniem szczególnych środków dla kobiet i słabszych grup.

— Należy dopilnować, by zgodnie z obowiązującymi przepisami w przedsiębiorstwach wprowadzono skuteczne systemy partycypacji oraz efektywnego informowania pracowników i konsultowania się z nimi. Trzeba też zadbać o zwiększenie zasięgu umów zbiorowych, zwłaszcza w powstających sektorach i zgodnie z wymogami dyrektywy o płacach minimalnych.

— Należy uwzględnić inicjatywy na rzecz sprawiedliwej transformacji podczas wdrażania Europejskiego filaru praw socjalnych i europejskiego semestru. UE i jej państwa członkowskie powinny zagwarantować swobodę przemieszczania się pod względem zabezpieczenia społecznego tym pracownikom, którzy przenoszą się do innego państwa członkowskiego zgodnie z rozporządzeniem 883/2004.

— Trzeba stworzyć silne zachęty dla przedsiębiorstw, aby: priorytetowo traktowały podnoszenie kwalifikacji obecnych pracowników w celu uzupełnienia luk w umiejętnościach; opracowywały, publikowały i regularnie aktualizowały plany transformacji przedsiębiorstw, w których to planach antycypuje się zmiany i omawia strategie zarządzania możliwymi skutkami; ustanowiły zwiększone składki na przygotowanie zawodowe i szkolenia, zgodnie z modelami krajowymi, w celu częściowego finansowania szkoleń pracowników na poziomie regionalnym.

— Antycypowanie restrukturyzacji, przygotowanie się do niej i zarządzanie nią należy koordynować z właściwymi władzami publicznymi i zainteresowanymi stronami, w zależności od ich możliwości i kompetencji oraz w odpowiednim czasie. Powinno to zapewnić rozwój ścieżek zmiany pracy, z naciskiem na ochronę praw pracowników do pozostania w swoim regionie i na poszanowanie ich decyzji o pozostaniu w sektorze.

Bruksela, dnia 5 grudnia 2024 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Oliver RÖPKE