



Euroopan unionin
neuvosto

Bryssel, 27. heinäkuuta 2026
(OR. en)

12198/26

Toimielinten välinen asia:
2020/0310 (COD)

SOC 518
EMPL 289
CODEC 1508

SAATE

Lähettiläjä:	Euroopan komission pääsihteeri, allekirjoittajana johtaja Martine DEPREZ
Saapunut:	24. heinäkuuta 2026
Vastaanottaja:	Thérèse BLANCHET, Euroopan unionin neuvoston pääsihteeri
Kom:n asiak. nro:	COM(2026) 388 final
Asia:	KOMMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE vähimmäispalkan suojaa koskevista jäsenvaltioiden toimittamista tiedoista ja toimintasuunnitelmista työehtosopimusten edistämiseksi direktiivin (EU) 2022/2041 10 artiklan 3 kohdan mukaisesti

Valtuuskunnille toimitetaan oheisena asiakirja COM(2026) 388 final.

Liite: COM(2026) 388 final



EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 23.7.2026
COM(2026) 388 final

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

**vähimmäispalkan suojaa koskevista jäsenvaltioiden toimittamista tiedoista ja
toimintasuunnitelmista työehtosopimusten edistämiseksi direktiivin (EU) 2022/2041 10
artiklan 3 kohdan mukaisesti**

{SWD(2026) 237 final}

Sisällysluettelo

JOHDANTO.....	3
OSA I: VÄHIMMÄISPALKAN SUOJAA KOSKEVAT TIEDOT	4
OSA II: TOIMINTASUUNNITELMAT TYÖEHTOSOPIMUSTEN EDISTÄMISEKSI	11
PÄÄTELMÄT	14

JOHDANTO

Direktiivillä (EU) 2022/2041¹, jäljempänä 'vähimmäispalkkadiirektiivi' tai 'direktiivi', luodaan puitteet lakisääteisten vähimmäispalkkojen riittävyydelle, edistetään palkanmuodostusta koskevia työehtosopimuksia ja parannetaan työntekijöiden tosiasiallista pääsyä vähimmäispalkan suojan piiriin. Se on yksi Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarin² ja erityisesti sen palkkoja koskevan kuudennen periaatteen keskeisistä tuotoksista.

Direktiivissä edellytetään, että kaikki jäsenvaltiot raportoivat säännöllisesti vähimmäispalkan suojaa koskevat tiedot (10 artiklan 2 kohta). Tarkemmat raportointivelvoitteet riippuvat jäsenvaltiossa käytössä olevasta vähimmäispalkan suojajärjestelmästä. Direktiivissä velvoitetaan myös laatimaan toimintasuunnitelmia työehtosopimusten edistämiseksi niissä jäsenvaltioissa, joissa työehtosopimusten kattavuus on alle 80 prosentin kynnyksarvon (4 artiklan 2 kohta).

Lisäksi direktiivin 10 artiklan 3 kohdassa edellytetään, että komissio analysoi jäsenvaltioiden toimittamat tiedot sekä niiden toimintasuunnitelmat ja raportoi asiasta Euroopan parlamentille ja neuvostolle joka toinen vuosi.

Tämä on ensimmäinen 10 artiklan 3 kohdan mukainen määräjain annettava kertomus. Siinä on kaksi osaa:

- I osassa esitellään jäsenvaltioiden 10 artiklan 2 kohdan mukaisesti toimittamat vähimmäispalkan suojaa koskevat tiedot, jotka kattavat vuodet 2021, 2022 ja 2023. Koska direktiivissä annetaan jäsenvaltioille huomattavasti harkintavaltaa raportoinnin suhteen, nämä tiedot voivat poiketa Eurostatin julkaisemista vähimmäispalkkatilastoista³.
- Kertomuksen II osassa esitellään niiden jäsenvaltioiden, joissa työehtosopimusten kattavuus on alle 80 prosenttia, toimittamat toimintasuunnitelmat työehtosopimusten edistämiseksi direktiivin 4 artiklan 2 kohdan mukaisesti.

Tämä kertomus perustuu jäsenvaltioiden toimittamiin tietoihin ja muihin julkisesti saatavilla oleviin lähteisiin. Se ei vaikuta komission suorittamaan kansallisten täytäntöönpanotoimenpiteiden vaatimustenmukaisuuden arviointiin eikä kantaan, jonka komissio voi omaksua jossakin tulevassa oikeudellisessa menettelyssä.

Kertomukseen on liitetty komission yksiköiden valmisteluasiakirja⁴, jossa esitetään yksityiskohtaisempia tietoja analyysistä ja julkaistaan jäsenvaltioiden direktiivin mukaisesti toimittamat tiedot.

¹ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2022/2041, annettu 19 päivänä lokakuuta 2022, riittävistä vähimmäispalkkoista Euroopan unionissa, <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2022/2041/oj/fin>.

² Toimielinten välinen julistus Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarista (2017/C 428/09), https://employment-social-affairs.ec.europa.eu/policies-and-activities/european-pillar-social-rights-building-fairer-and-more-inclusive-european-union_en.

³ Eurostat julkaisee vähimmäispalkkatilastoja vertailukelpoisten ja yhdenmukaistettujen tietojen perusteella. Ks. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Minimum_wage_statistics.

⁴ SWD(2026)237

OSA I: VÄHIMMÄISPALKKAN SUOJAA KOSKEVAT TIEDOT

Kaikissa jäsenvaltioissa on vähimmäispalkan suoja joko lakisääteisen vähimmäispalkan tai työehtosopimusten muodossa. Kaikkiaan 20 jäsenvaltiota on ilmoittanut, että niillä on lakisääteinen vähimmäispalkka, kun taas seitsemässä jäsenvaltiossa vähimmäispalkan suoja on turvattu työehtosopimuksilla (taulukko 1). Erottelun tekeminen on olennaista, koska joitakin direktiivin säännöksiä sovelletaan vain jäsenvaltioihin, joissa on lakisääteinen vähimmäispalkka.

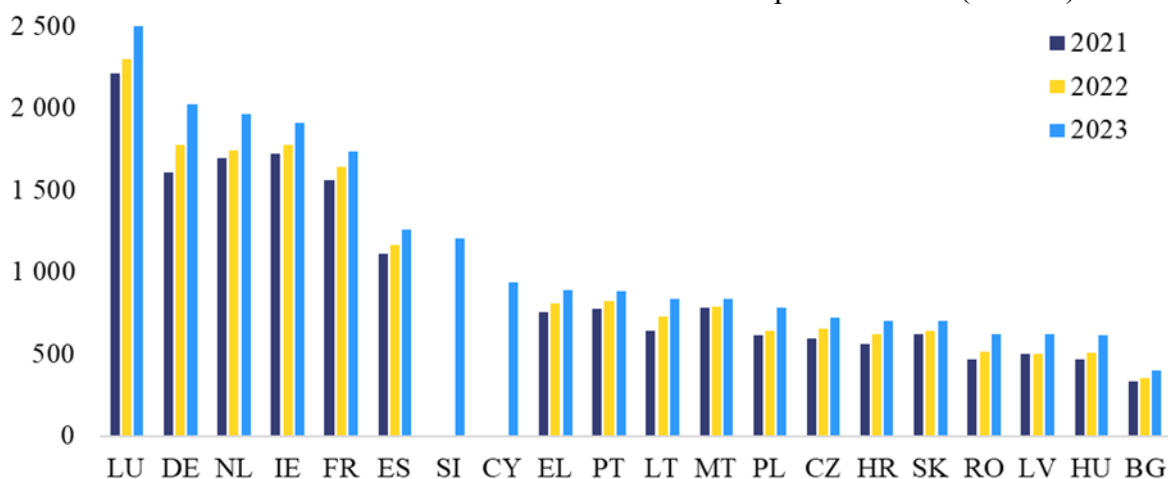
Taulukko 1: Jäsenvaltioiden ilmoittama vähimmäispalkan suojajärjestelmä

Lakisääteiset vähimmäispalkat	Alankomaat, Bulgaria, Espanja, Irlanti, Kreikka, Kroatia, Kypros ⁵ , Latvia, Liettua, Luxemburg, Malta, Portugali, Puola, Ranska, Romania, Saksa, Slovakia, Slovenia, Tšekki, Unkari
Pelkästään työehtosopimuksilla turvattu vähimmäispalkan suoja	Belgia, Italia, Itävalta, Ruotsi, Suomi, Tanska, Viro

Lakisääteiset vähimmäispalkat

Lakisääteisten vähimmäispalkkojen taso vaihtelee nimellismääräisesti huomattavasti jäsenvaltioiden välillä (kaavio 1).⁶ Vuonna 2023 Luxemburg (2 509 euroa kuukaudessa), Saksa (2 023 euroa) ja Alankomaat (1 965 euroa) ilmoittivat korkeimmat vähimmäispalkat. Seuraavaksi suurimpia vähimmäispalkat olivat Irlannissa (1 910 euroa) ja Ranskassa (1 735 euroa). Espanjassa ja Sloveniassa vähimmäispalkka oli noin 1 200 euroa. Yhdeksässä jäsenvaltiossa⁷ vaihteluväli oli 700 eurosta 940 euroon. Alhaisimpia vähimmäispalkat olivat Bulgariassa (399 euroa), Unkarissa (615), Latviassa (620 euroa) ja Romaniassa (622 euroa).

Kaavio 1: Lakisääteiset bruttomääräiset vähimmäiskuukausipalkat EU:ssa (euroina)



⁵ Kypros otti käyttöön kansallisen lakisääteisen vähimmäispalkan vuonna 2023. Vuosina 2021 ja 2022 vähimmäispalkan suojasta säädettiin työehtosopimuksissa tai joillakin aloilla alakohtaisella vähimmäispalkalla.

⁶ Vertailukelpoisuuden parantamiseksi raportoidut lakisääteiset vähimmäispalkat on muunnettu kuukausipalkkojen painotetuiksi keskiarvoiksi vuoden ajalta.

⁷ Kroatia, Kreikka, Kypros, Liettua, Malta, Portugali, Puola, Slovakia ja Tšekki.

Huom. Slovenia ilmoitti tiedot vain vuodelta 2023. Kypros otti käyttöön lakisääteisen vähimmäispalkan vuonna 2023.

Lähde: Jäsenvaltioiden toimittamat tiedot muunnettuina euroiksi ja keskimääräiseksi kuukausipalkkatasoksi.

Lakisääteisten vähimmäispalkkojen erot jäsenvaltioissa ovat huomattavasti pienempiä sen jälkeen, kun hintatasoerot on otettu huomioon. Nimellisin euromääräisin luvuin suurin bruttomääräinen vähimmäiskuukausipalkka on EU:ssa noin kuusinkertainen alhaisimpaan verrattuna. Tämä ero kuitenkin pienenee ostovoimakorjattuna alle kolminkertaiseksi, koska hintataso on yleensä alhaisempi jäsenvaltioissa, joissa vähimmäispalkat ovat alhaisemmat. Ostovoimastandardina mitattuna bruttomääräiset vähimmäiskuukausipalkat olivat vuonna 2023 korkeimmat Luxemburgissa ja Saksassa ja seuraavaksi korkeimmat Alankomaissa ja Ranskassa. Lakisääteiset vähimmäispalkat olivat alhaisimmat Bulgariassa ja seuraavaksi alhaisimmat Latviassa ja Tšekissä.

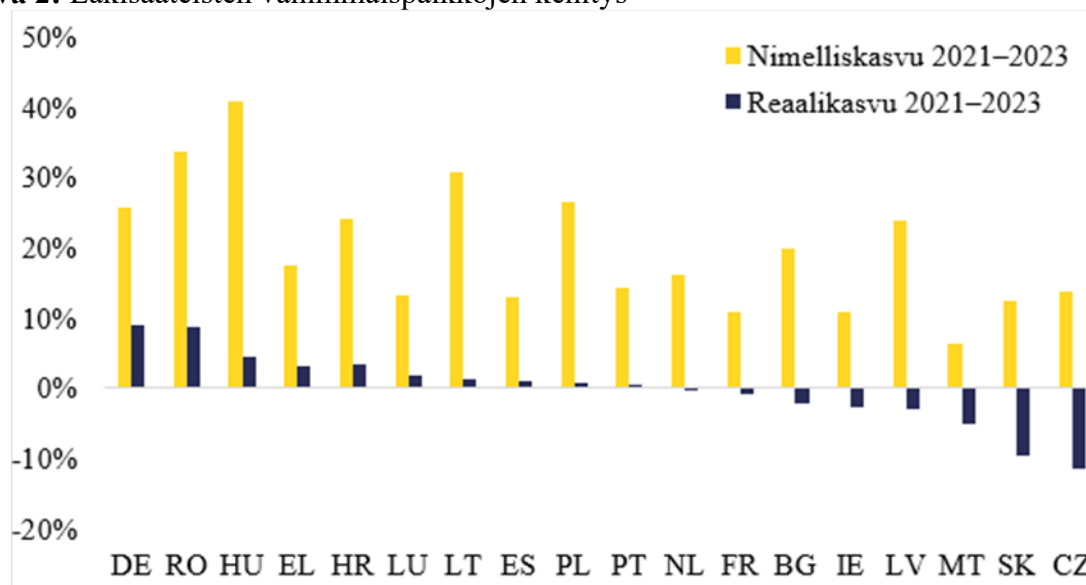
Lakisääteiset vähimmäispalkat nousivat nopeammin maissa, joissa niiden taso oli alun perin matalampi, mikä tuki ylöspäin suuntautuvaa lähentymistä. Direktiivissä asetettujen tavoitteiden mukaisesti vähimmäispalkkojen erot nimellisin luvuin jäsenvaltioiden välillä pienenevät vuosina 2021–2023. Tätä tuki se, että jäsenvaltiot, joiden nimelliset tasot olivat alun perin matalammat, kuten Unkari ja Romania, kuroivat eroa umpeen, ja niiden nimelliset kasvuprosentit kyseisellä ajanjaksolla olivat suurimmat (Unkari 40,8 % ja Romania 33,7 %). Tämä lakisääteisten vähimmäispalkkojen ylöspäin suuntautuva lähentyminen (nimellisin luvuin) on jatkunut viiteajanjakson jälkeen.

Vuosina 2021–2023 lakisääteiset vähimmäispalkat tasasivat noin puolessa jäsenvaltioista ostovoiman heikentymistä, joka johtui korkeasta inflaatiosta (kaavio 2). Vuonna 2023 lakisääteiset todelliset vähimmäispalkat olivat korkeampia kuin vuonna 2021 kymmenessä niistä 18 jäsenvaltiosta, joista tietoja oli saatavilla⁸. Reaalisesti eniten kasvua oli Saksassa (9 %) ja Romaniassa (8,7 %) ja yli kahden prosentin kasvua Unkarissa (4,3 %), Kroatiassa (3,5 %) ja Kreikassa (3,1 %). Maltillisempaa alle kahden prosentin kasvua nähtiin Luxemburgissa, Liettuassa, Espanjassa, Puolassa ja Portugalissa. Sen sijaan pientä, alle prosentin laskua nähtiin Alankomaissa ja Ranskassa, kun taas Bulgariassa, Irlannissa, Latviassa ja Maltassa lasku oli voimakkaampaa eli 2–5 prosentin luokkaa. Eniten lakisääteiset todelliset vähimmäispalkat laskivat Slovakiassa (–9,7 %) ja Tšekissä (–11,4 %), joissa suhteellisen korkeaan inflaatioon vastattiin vain maltillisilla vähimmäispalkkojen korotuksilla.⁹

⁸ Kyproksen ja Slovenian osalta kasvuprosentteja ei voitu laskea, koska Slovenia toimitti tietoja vain vuodelta 2023 ja Kypros otti käyttöön lakisääteisen vähimmäispalkan vuonna 2023.

⁹ Raportointijakson jälkeen tapahtunut kasvu on lieventänyt ostovoiman heikentymistä kaikkialla EU:ssa. Ks. esimerkiksi Euroopan komissio, *Labour market and wage developments in Europe – Annual review 2025*, 2025.

Kuva 2: Lakisääteisten vähimmäispalkkojen kehitys



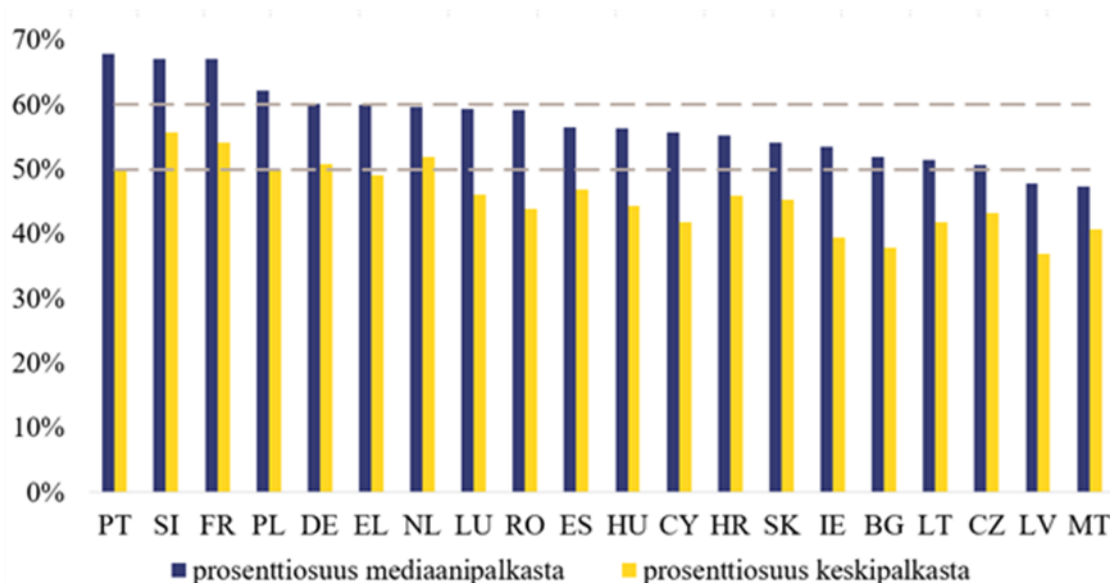
Huom. Slovenia ilmoitti tiedot vain vuodelta 2023. Kypros otti käyttöön lakisääteisen vähimmäispalkan vuonna 2023.

Lähde: Komission laskelmat, jotka perustuvat jäsenvaltioiden raportoimiin tietoihin.

Vuonna 2023 lakisääteiset vähimmäispalkat olivat kuudessa jäsenvaltiossa vähintään 60 prosenttia bruttomääräisestä mediaanipalkasta ja neljässä jäsenvaltiossa yli 50 prosenttia bruttomääräisestä keskipalkasta (kaavio 3). Portugalissa, Sloveniassa, Ranskassa, Puolassa, Saksassa ja Kreikassa lakisääteiset vähimmäispalkat ylsivät 60 prosenttiin mediaanipalkasta. Alankomaat, Luxemburg, Romania, Espanja, Kypros, Unkari ja Kroatia olivat viiden prosenttiyksikön sisällä ohjeellisesta 60 prosentin viitearvosta, kun taas viidessä jäsenvaltiossa lukemat olivat 50–54 prosenttia mediaanipalkasta¹⁰. Vuonna 2023 indeksi oli alhaisin Latviassa ja Maltassa eli alle 50 prosenttia. Samanlainen tilanne on nähtävissä vähimmäispalkkojen suhteessa keskipalkkoihin. Lakisääteiset vähimmäispalkat olivat yli 50 prosenttia keskipalkasta Sloveniassa, Ranskassa, Alankomaissa ja Saksassa, kun taas Kreikassa, Portugalissa ja Puolassa oltiin yhden prosenttiyksikön sisällä tästä arvosta.

Kaavio 3: Lakisääteisen vähimmäispalkan suhde mediaani- ja keskipalkkaan vuonna 2023

¹⁰ Slovakia, Irlanti, Bulgaria, Liettua ja Tšekki.



Lähde: Komission ansiorakennetutkimuksen (SES) avulla tekemät laskelmat, jotka perustuvat jäsenvaltioiden toimittamiin tietoihin ja Eurostatin mediaani- ja keskipalkkalaskelmiin.

Vuosina 2021–2023 lakisääteiset vähimmäispalkat nousivat useimmissa jäsenvaltioissa nopeammin kuin mediaanipalkat. Lakisääteisten vähimmäispalkkojen suhde mediaanipalkkoihin kasvoi eniten Saksassa, missä kasvua oli 8,1 prosenttiyksikköä vuosina 2021–2023. Muita jäsenvaltioita, joissa osuus kasvoi huomattavasti, olivat Alankomaat, Kreikka, Portugali, Espanja ja Unkari (2–3 prosenttiyksikköä), kun taas Ranskassa, Tšekissä, Latviassa, Romaniassa, Liettuassa, Irlannissa, Luxemburgissa ja Puolassa kasvu oli pienempää (0,5–2 prosenttiyksikköä). Vähimmäispalkat kasvoivat hitaammin kuin mediaanipalkat vain Kroatiassa, Maltassa, Slovakiassa ja Bulgariassa (–0,2 – –4,8 prosenttiyksikköä). Tämä kehitys viittaa palkkojen keskittymiseen palkkahaitarin alapäähän, koska lakisääteisten vähimmäispalkkojen taso lähestyi mediaanipalkan tasoa useimmissa jäsenvaltioissa. Lisäksi heijastusvaikutukset vähimmäispalkkoja lähellä oleviin palkkoihin ovat saattaneet entisestään kaventaa vähimmäis- ja keskipalkkojen välistä eroa vähimmäispalkkojen korottamisen jälkeen.

Lakisääteistä vähimmäispalkkaa ansaitsevien työntekijöiden osuus vaihtelee suuresti eri jäsenvaltioissa, mutta vuotuiset muutokset ovat vähäisiä. Jäsenvaltiot ilmoittivat, että osuudet vaihtelevat yhdestä prosentista 25 prosenttiin, mutta näiden osuuksien vertailukelpoisuus maiden välillä on hyvin rajallista, koska tietolähteissä ja menetelmissä on eroja.¹¹ Nuorempien työntekijöiden, pienempien yritysten työntekijöiden sekä rakennus-, majoitus-, hallinto- ja tukipalvelualojen työntekijöiden osuus vähimmäispalkansaajista oli yleensä suurempi. Useimmissa jäsenvaltioissa, joista ilmoitetut tiedot olivat eriteltyjä ja vertailukelpoisia, vähimmäispalkansaajien osuus oli suurempi naisten keskuudessa. Vuosina 2021–2023 osuudet pysyivät suurin piirtein samoina, ja muutokset olivat alle prosenttiyksikön luokkaa Unkarissa, Tšekissä, Latviassa, Liettuassa, Alankomaissa, Luxemburgissa, Maltassa ja Irlannissa. Osuus pieneni Puolassa ja Slovakiassa 1–2 prosenttiyksikköä ja Bulgariassa, Kroatiassa ja Portugalissa lähes kolme prosenttiyksikköä. Osuus puolestaan kasvoi Espanjassa hieman yli prosenttiyksikön ja Saksassa, Ranskassa ja Romaniassa 4–6 prosenttiyksikköä.

¹¹ Eurostatin julkaisemien yhdenmukaistettujen tietojen mukaan vuonna 2022 alle 105 prosenttia lakisääteisestä vähimmäispalkasta ansaitsevien työntekijöiden osuus vaihteli Tšekin 2,6 prosentista Bulgarian 13,0 prosenttiin.

Vähimmäispalkansaajien osuuden suurempi kasvu viittaa siihen, että palkat keskittyvät palkkahaitarin alapäähän.

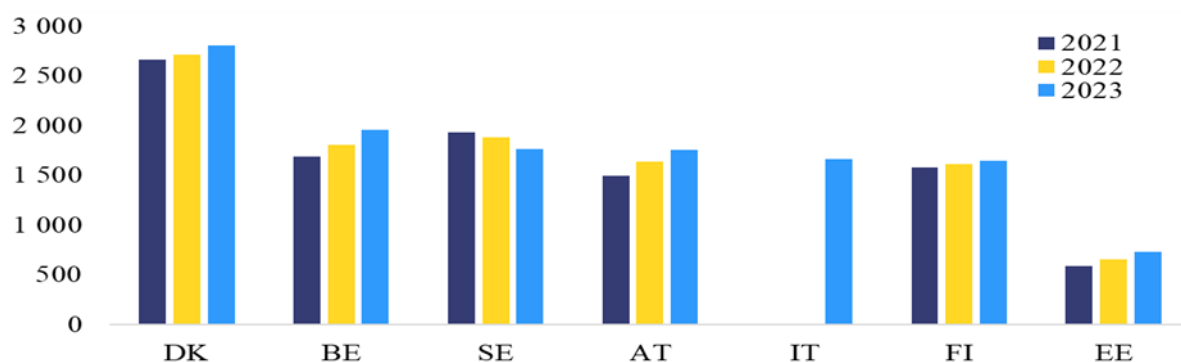
Osa jäsenvaltioista sallii sen, että työnantaja maksaa tietyille työntekijäryhmille lakisääteistä vähimmäispalkkaa alhaisempaa palkkaa. Näillä poikkeuksilla pyritään helpottamaan nuorten työntekijöiden (Alankomaat, Irlanti, Kypros, Luxemburg, Malta, Ranska ja Saksa), äskettäin palkattujen työntekijöiden (Kypros ja Saksa) tai vammaisten työntekijöiden (Alankomaat ja Portugali) pääsyä työmarkkinoille. Poikkeuksilla pyritään opiskelijoiden, oppisopimusoppilaiden ja harjoittelijoiden (Alankomaat, Portugali ja Ranska) kohdalla lisäksi kannustamaan työnantajia tarjoamaan ammatillista koulutusta.

Lisäksi useissa jäsenvaltioissa on lakisääteistä vähimmäispalkkaa koskevia poikkeuksia, joita sovelletaan tietyillä alueilla, aloilla tai ammateissa toimiviin työntekijöihin. Niitä perustellaan tyypillisesti alueen taloudellisella tilanteella (kuten Mayottessa, Ranskan merentakaisessa departementissa) tai alan tai ammatin erityisluonteella. Kyproksessa hotellialan työntekijöille maksetaan ala- ja ammattikohtaisia vähimmäispalkkoja, jotka perustuvat työmarkkinaosapuolten kanssa tehtyyn sopimukseen. Ranskassa lastenhoitajia ja hoitajia koskevilla poikkeuksilla pyritään tasapainottamaan näissä ammateissa työskentelevien intressit sekä työnantajien intressit, kuten tarve säilyttää nämä tukipalvelut kohtuuhintaisina. Unkarissa julkista työtä tekevien alhaisemmilla vähimmäispalkkoilla pyritään kannustamaan työntekijöitä hakeutumaan yksityiselle sektorille, kun taas Latviassa tällaisilla vähimmäispalkkoilla pyritään tukemaan vankien paluuta työmarkkinoille. Malta ja Romania ovat sitä vastoin ottaneet käyttöön muutoksia, joissa edellytetään, että työntekijöille maksetaan enemmän kuin lakisääteinen vähimmäispalkka aloilla, joihin vaikuttaa taloudellinen epävakaus tai joilla työntekijöillä on vähemmän neuvotteluvoimaa.

Useat jäsenvaltiot antavat työnantajien tehdä vähennyksiä, jotka voivat pienentää työntekijälle maksettavaa palkkaa niin, että se on alle lakisääteisen vähimmäispalkan. Vähennykset voivat liittyä työnantajan tarjoamaan asuntoon (Alankomaat, Irlanti ja Kypros), ruokaan (Irlanti ja Kypros), sairausvakuutukseen (Alankomaat), perusteettomista poissaoloista ja terveys- ja turvallisuusmääräysten rikkomisesta määrättyihin sakkoihin (Puola), työnantajalle aiheutuneiden vahinkojen korvaamiseen (Liettua ja Puola) sekä elatusapumaksuihin ja muihin hallinnollisiin tai oikeudellisiin seuraamuksiin perustuviin vähennyksiin (Kroatia, Liettua, Puola, Ranska ja Tšekki). Monissa tapauksissa vähennykset rajoittuvat tiettyyn prosenttiosuuteen työntekijän palkasta (yleensä 5–30 prosenttia). Muitakin vähennyksiä voidaan tehdä, kunhan työntekijän vähimmäistulotaso on taattu.

Alhaisimmat palkkatasot matalapalkkaisia työntekijöitä koskevissa työehtosopimuksissa⁽¹²⁾ vaihtelevat huomattavasti eri jäsenvaltioissa (kaavio 4). Vuonna 2023 alhaisimmat palkkatasot olivat korkeimpia Tanskassa (2 807 euroa kuukaudessa) ja seuraavaksi korkeimpia Belgiassa (1 955 euroa). Palkkatasosta, joka sijoittui 1 600–1 800 euron välille, ilmoittivat Ruotsi (1 762 euroa), Itävalta (1 750 euroa), Italia (1 659 euroa)¹³ ja Suomi (1 642 euroa), kun taas Viro ilmoitti alhaisimman palkkatason (725 euroa)¹⁴. Näissä jäsenvaltioissa työntekijät, jotka eivät kuuluneet työehtosopimuksen piiriin, ansaitsivat yleensä vähemmän kuin ne, jotka kuuluivat sopimuksen piiriin.

Kaavio 4: Työehtosopimusten mukaiset alhaisimmat kuukausipalkat (euroina)



Huom. Ruotsissa alhaisimpien euromääräisten nimellispalkkojen lasku johtuu valuuttakurssin muutoksista. Kansallisena valuuttana ilmaistu nimellisarvo kasvoi jakson aikana. Italia ilmoitti tiedot vain vuodelta 2023.

Lähde: Jäsenvaltioiden toimittamat tiedot muunnettuina euroiksi ja kuukausipalkkatasoksi.

Työehtosopimusten alhaisimpien palkkatasojen erot jäsenvaltioissa ovat pienempiä sen jälkeen, kun hintatasoerot on otettu huomioon. Vuonna 2023 Tanskan alhaisimmat nimellispalkat olivat lähes nelinkertaiset Vieroon verrattuna. Ostovoimastandardeissa ilmaistuna ero pienenee alle kolminkertaiseksi, kun otetaan huomioon, että jäsenvaltioissa, joissa palkkataso on korkeampi, on yleensä korkeampi hintataso. Ostovoimastandardeissa ilmaistuna työehtosopimusten alhaisimmat palkkatasot olivat vuonna 2023 korkeimmat Tanskassa ja seuraavaksi korkeimmat Italiassa, Belgiassa, Itävallassa, Ruotsissa ja Suomessa. Ostovoimassa mitattuna alhaisin palkkataso huomattavalla marginaalilla oli Virossa.

Useimmissa jäsenvaltioissa, joissa vähimmäispalkan suoja perustui ainoastaan työehtosopimukseen, alhaisimpien palkkatasojen korotukset jäivät viiteajanjakson aikana inflaatiota pienemmäksi (kaavio 5). Vuosina 2021–2023 alhaisimman palkkatason palkansaajien ostovoima laski 5–10 prosenttia kaikissa muissa maissa paitsi Itävallassa ja Belgiassa. Suurinta lasku oli Ruotsissa (–10 %). Pienempää mutta edelleen merkittävää laskua nähtiin Suomessa (–7 %), Tanskassa (–6 %) ja Virossa (–5 %). Itävallassa alhaisimmat

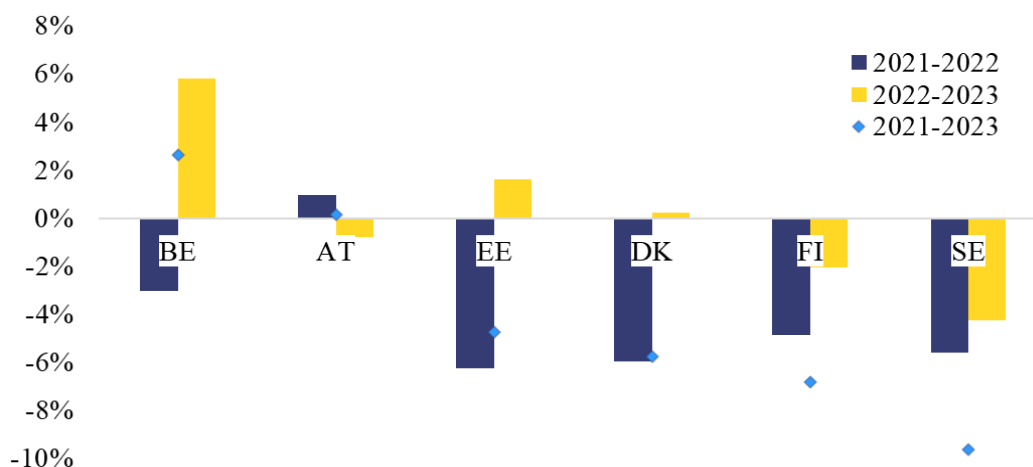
¹² Eurostat määrittelee matalapalkkaiset työntekijät työntekijöiksi, joiden palkka on enintään kaksi kolmasosaa kansallisista bruttotuntiansioista. Direktiivi antaa jäsenvaltioille kuitenkin mahdollisuuden käyttää omia määritelmiään.

¹³ Italia ilmoitti alhaisimman palkkatason sijaan 25. prosenttipisteen palkkatasot valikoitujen pienituloisia työntekijöitä koskevien työehtosopimusten osalta.

¹⁴ Jäsenvaltiot ovat yksilöineet matalapalkkaisia työntekijöitä koskevat työehtosopimukset ja toimittaneet tiedot niissä vahvistetuista alhaisimmista palkkatasoista.

palkkatasot pysyivät reaalisesti suhteellisen vakaina (0,2 %), kun taas Belgiassa ne kasvoivat kolme prosenttia.

Kuva 5: Alhaisimman palkkatason todellinen kasvu vuosina 2021–2023



Huom. Italian osalta kasvuprosentteja ei ollut saatavilla, koska tiedot toimitettiin vain vuodelta 2023.

Lähde: Jäsenvaltioiden toimittamat tiedot.

Vähimmäispalkansaajien ostovoiman heikkenemisen suuruus heijastaa vähimmäispalkan suojajärjestelmien kykyä sopeutua ajoissa korkeaan inflaatioon.

Useissa maissa, joissa vähimmäispalkan suojasta on määrätty vain työehtosopimuksissa, matalapalkkaisimpien työntekijöiden reaali-palkka laski vuosina 2021–2023, kun taas tilanne on vaihtelevampi jäsenvaltioissa, joissa on lakisääteinen vähimmäispalkka. Jos vähimmäispalkasta sopiminen edellyttää työehtosopimusneuvotteluja, mukautuminen ennakoimattomiin olosuhteisiin, kuten äkilliseen inflaation kiihtymiseen, voi viedä enemmän aikaa.¹⁵ Lisäksi tapa, jolla inflaatio-odotukset otetaan huomioon palkanmuodostusmenettelyssä, vaihtelee eri jäsenvaltioissa. Taloudellista ja sosiaalista vaikutusta lievensi kuitenkin se, että alhaisimmat palkkatasot jäsenvaltioissa, joissa vähimmäispalkan suoja perustuu työehtosopimuksiin, olivat suhteellisen korkeita verrattuna lakisääteisiin vähimmäispalkkoihin muissa EU-maissa.

Työehtosopimusneuvottelujen kattavuus

Työehtosopimusten kattavuus vaihtelee suuresti eri jäsenvaltioissa. Osassa kaikki työntekijät kuuluvat työehtosopimusten piiriin, kun taas osassa vain alle viidennes (kaavio 6). Belgiassa ja Italiassa työehtosopimusten kattavuusaste oli 100 prosenttia vuonna 2023, kun taas 80 prosentin kynnyksarvo ylittyi kuudessa muussa jäsenvaltiossa. Näitä olivat Itävalta (94,9 %), Espanja (91,8 %), Suomi (88,8 %), Ruotsi (88 %), Portugali (83,3 %) ja Tanska (81 %). Tämän kynnyksarvon alapuolella yli puolet kaikista työntekijöistä kuului työehtosopimusten piiriin Alankomaissa (72,6 %), Sloveniassa (65,3 %) ja Luxemburgissa (57,3 %). Viidesosasta puoleen kaikista työntekijöistä kuului työehtosopimusten piiriin Saksassa (49,5 %), Tšekissä (42,4 %), Latviassa (31,6 %), Maltassa (31 %), Romaniassa (28 %), Slovakiassa (27 %) ja Kyproksessa (24,9 %). Viro (19,1 %), Bulgaria (16,2 %), Unkari (14,8 %) ja Puola (11,6 %) ilmoittivat, että työehtosopimusten kattavuus oli alhaisin eli alle 20

¹⁵ OECD Employment Outlook 2023.

prosenttia.¹⁶ Vuosina 2021–2023 työehtosopimusten kattavuus muuttui suhteellisen vähän lukuun ottamatta Kyprosta, Maltaa ja Romaniaa.¹⁷

Kaavio 6: Työehtosopimusten kattavuus EU:ssa vuosina 2021–2023



Huom. Irlanti, Kreikka, Kroatia, Liettua ja Ranska eivät toimittaneet tietoja yhdenkään kolmen vuoden osalta. Malta käytti eri tietolähteitä kutakin raportoitua vuotta varten. Vuoden 2022 tiedot ovat peräisin ansiorakennetutkimuksesta ja vuoden 2023 tiedot työmarkkina- ja työllisyys-suhteiden osaston tutkimuksesta. Ruotsi käytti vuonna 2021 erilaista menetelmää työehtosopimusneuvottelujen kattavuuden laskemiseen. Slovenia, Luxemburg, Latvia ja Viro toimittivat tiedot vain tietyiltä vuosilta.

Lähde: Jäsenvaltioiden toimittamat tiedot.

OSA II: TOIMINTASUUNNITELMAT TYÖEHTOSOPIMUSTEN EDISTÄMISEKSI

Tällä hetkellä 18 jäsenvaltiossa¹⁸ työehtosopimusten kattavuus on alle 80 prosentin kynnysarvon. Näiden jäsenvaltioiden on sen vuoksi laadittava työehtosopimusten edistämistä koskeva toimintasuunnitelma direktiivin 4 artiklan 2 kohdan mukaisesti. Direktiivissä säädetään myös, että toimintasuunnitelmat on julkistettava ja toimitettava komissiolle. Vaikka toimintasuunnitelmien laatimiselle ei aseteta määräaikaa, voidaan päätellä, että se olisi tehtävä ilman aiheetonta viivytystä.

Komissio on 15. kesäkuuta 2026 mennessä saanut toimintasuunnitelmat 12 jäsenvaltiolta⁽¹⁹⁾. Analyysi rajoittuu näin ollen näiden jäsenvaltioiden toimintasuunnitelmiin. Kuudessa muussa jäsenvaltiossa²⁰ toimintasuunnitelmista keskustellaan työmarkkinaosapuolten kanssa.

¹⁶ Tietojen saatavuuden vuoksi lukemat Luxemburgin ja Latvian työehtosopimusten kattavuudesta ovat tässä vertailussa vuodelta 2022, kun taas Viron lukema on vuodelta 2021.

¹⁷ Kyproksessa ilmoitettu kattavuuden lasku on linjassa maassa havaitun ammatillisen järjestäytymisen asteen pitkän aikavälin laskuun. Romaniassa ilmoitettu kasvu johtunee sekä institutionaalisesta kehityksestä, kuten työmarkkinaosapuolten vuoropuhelun uudistuksista, että mittausmenetelmistä. Maltassa lasku johtuu eri tietolähteiden käytöstä.

¹⁸ Alankomaat, Bulgaria, Irlanti, Kreikka, Kroatia, Kypros, Latvia, Liettua, Luxemburg, Malta, Puola, Romania, Saksa, Slovakia, Slovenia, Tšekki, Unkari ja Viro.

¹⁹ Alankomaat, Bulgaria, Irlanti, Kreikka, Latvia, Liettua, Malta, Puola, Romania, Slovakia, Tšekki ja Viro.

²⁰ Kroatia, Kypros, Luxemburg, Saksa, Slovenia ja Unkari.

Komissio seuraa tiiviisti näiden maiden tilannetta ja odottaa niiden laativan toimintasuunnitelmansa tulevana kuukausina.

Kuten direktiivissä edellytetään, vastaanotetut toimintasuunnitelmat on laadittu yhdessä työmarkkinaosapuolten kanssa ⁽²¹⁾. Useimmat jäsenvaltiot täsmentävät toimintasuunnitelmissaan, että ne on laadittu työmarkkinaosapuolien kuulemisen jälkeen²² tai niiden suostumuksella²³, kun taas muissa tapauksissa julkisesti saatavilla olevista lähteistä voidaan päätellä, että työmarkkinaosapuolia on kuultu²⁴.

Kaikki toimintasuunnitelmat sisältävät selkeän aikataulun niiden täysimääräiselle täytäntöönpanolle. Suurin osa komissiolle toimitetuista toimintasuunnitelmista on määrä panna täytäntöön viiden vuoden kuluessa.²⁵ Tämä vastaa direktiivin 4 artiklan 2 mukaista aikarajaa, johon mennessä ne on päivitettävä. Joissakin toimintasuunnitelmissa²⁶ on lyhyempi kahden vuoden aikataulu. Yleisen aikataulun lisäksi useimmissa toimintasuunnitelmissa on erityiset määräajat kullekin niiden sisältämälle toimenpiteelle.²⁷

Toimitetuissa toimintasuunnitelmissa on myös konkreettisia toimenpiteitä työehtosopimusten edistämiseksi. Direktiivissä annetaan jäsenvaltioille harkintavalta määrittää parhaat keinot työehtosopimusten kattavuuden asteittaista lisäämistä koskevan tavoitteen saavuttamiseksi. Jäsenvaltiot voisivat hyödyntää tässä myös muita ei-sitovia EU:n välineitä, kuten neuvoston suositusta työmarkkinaosapuolten vuoropuhelun lujittamisesta²⁸ ja seitsemältä EU:n työllisyyden suuntaviivaa²⁹.

Toimintasuunnitelmiin sisältyvät konkreettiset toimenpiteet työehtosopimusten edistämiseksi voidaan luokitella niiden päätarkoituksen mukaan seuraaviin kuuteen pääluokkaan:

- 1) **Työmarkkinaosapuolten valmiuksien vahvistaminen.** Näillä toimenpiteillä pyritään antamaan työmarkkinaosapuolille mahdollisuus osallistua tehokkaammin työehtosopimusneuvotteluihin kaikilla tasoilla. Niitä ovat usein koulutus, taitojen kehittäminen ja tietämyksenvaihto. Yhdeksän 12 jäsenvaltiosta on sisällyttänyt toimintasuunnitelmiinsa tällaisia toimenpiteitä.³⁰

²¹ Direktiivin 4 artiklan 2 kohdassa säädetään, että toimintasuunnitelma on laadittava työmarkkinaosapuolten kuulemisen jälkeen tai niiden kanssa tehdyllä sopimuksella taikka työmarkkinaosapuolten kesken niiden yhteisestä pyynnöstä.

²² Alankomaat, Bulgaria, Irlanti, Kreikka, Liettua, Puola, Slovakia ja Viro.

²³ Tšekki.

²⁴ Latvia, Malta ja Romania.

²⁵ Tämä koskee Bulgarian, Irlannin, Kreikan, Maltan, Puolan, Romanian ja Slovakian ja Tšekin toimintasuunnitelmia, jotka on määrä panna täytäntöön vuoteen 2030 mennessä. Liettuan toimintasuunnitelmassa, joka laadittiin vuonna 2024 eli aiemmin kuin muut, esitetään neljän vuoden määräaika (2024–2028) sen täytäntöönpanolle.

²⁶ Alankomaat, Latvia ja Viro.

²⁷ Lukuun ottamatta Latviaa, Maltaa ja Viroa, jotka asettivat vain kokonaisuikataulun.

²⁸ Neuvoston suositus, annettu 12 päivänä kesäkuuta 2023, työmarkkinaosapuolten vuoropuhelun vahvistamisesta Euroopan unionissa (C/2023/1389), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:32023H01389>.

²⁹ Neuvoston päätös (EU) 2024/3134, annettu 2 päivänä joulukuuta 2024, jäsenvaltioiden työllisyyspolitiikan suuntaviivoista, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202403134.

³⁰ Bulgaria, Irlanti, Kreikka, Liettua, Malta, Puola, Romania, Slovakia ja Tšekki.

- 2) **Työehtosopimusten sääntelykehyksen parantaminen.** Tähän luokkaan kuuluvilla toimenpiteillä pyritään poistamaan oikeudellisia ja menettelyllisiä esteitä, selventämään työmarkkinaosapuolten oikeuksia ja velvollisuuksia sekä mahdollistamaan neuvottelut asianmukaisilla tasoilla (esimerkiksi helpottamalla alakohdaisia tai uusien työmuotojen yhteydessä käytäviä työehtosopimusneuvotteluja). Useimmissa toimintasuunnitelmissa säädetään tämäntyyppisistä toimenpiteistä.³¹
- 3) **Tiedon lisääminen ja työehtosopimusten hyötyjen edistäminen.** Näillä toimenpiteillä pyritään puuttumaan tiedotukseen liittyviin ja kulttuurisiin esteisiin työntekijöiden, työnantajien ja suuren yleisön välillä. Niitä ovat muun muassa tiedotuskampanjat, julkaisut tai verkkoportaalit. Tällaisia toimenpiteitä sisältyy kymmeneen 12 toimintasuunnitelmasta.³²
- 4) **Työehtosopimusneuvotteluja koskevien tietojen keruun, seurannan ja avoimuuden parantaminen.** Tähän luokkaan kuuluvia toimenpiteitä ja välineitä ovat muun muassa työehtosopimusrekisterit, kattavuustilastot sekä työehtosopimusten ja niiden kattavuuden säännöllinen raportointi. Kymmenen toimintasuunnitelmaa sisältää tämäntyyppisiä toimenpiteitä.³³
- 5) **Kannustimet ja tukimekanismit työehtosopimusten edistämiseksi.** Esimerkkejä tällaisista eri toimintasuunnitelmien sisältämistä toimenpiteistä ovat verokannustimien käyttöönotto yrityksille, joissa on käytössä työehtosopimus, tai tukea ja ohjausta työehtosopimusneuvotteluissa antavien erityisyksiköiden perustaminen työmarkkinaosapuoliin. Seitsemässä toimintasuunnitelmassa suunnitellaan tämänkaltaisia toimenpiteitä.³⁴
- 6) **Täytäntöönpano- ja riitojenratkaisumekanismi.** Toimenpiteisiin kuuluu työsuojeluviranomaisten aseman vahvistaminen työehtosopimusten täytäntöönpanossa sekä lisäkoulutuksen ja -resurssien tarjoaminen sovittelijoille ja välimiehille. Tämänkaltaisia toimenpiteitä sisältyy kuuden jäsenvaltion toimintasuunnitelmaan.³⁵

Tähän kertomukseen liittyvä komission yksiköiden valmisteluasiakirja sisältää yksityiskohtaisemman kuvauksen kuhunkin luokkaan kuuluvista toimintasuunnitelmissa suunnitelluista toimenpiteistä.

Komission arvio toimintasuunnitelmista

Kaikkien toimitettujen toimintasuunnitelmien voidaan katsoa virallisesti täyttävän direktiivin 4 artiklan 2 kohdassa säädetyt oikeudelliset vaatimukset. Ne kaikki on laadittu työmarkkinaosapuolten avustuksella, ja ne sisältävät sekä selkeän aikataulun että useita konkreettisia toimenpiteitä, joilla pyritään lisäämään työehtosopimusten kattavuutta.

³¹ Alankomaat, Bulgaria, Irlanti, Kreikka, Latvia, Liettua, Malta, Puola, Slovakia, Tšekki ja Viro.

³² Alankomaat, Bulgaria, Irlanti, Latvia, Liettua, Puola, Romania, Slovakia, Tšekki ja Viro.

³³ Alankomaat, Bulgaria, Irlanti, Kreikka, Latvia, Liettua, Romania, Slovakia, Tšekki ja Viro.

³⁴ Alankomaat, Bulgaria, Irlanti, Latvia, Liettua, Puola ja Romania.

³⁵ Alankomaat, Bulgaria, Irlanti, Kreikka, Romania ja Slovakia.

Toimintasuunnitelmien vaikuttavuutta on arvioitava kunkin kansallisen työehtosopimusjärjestelmän erityispiirteiden perusteella. Direktiivin mukaisesti toimintasuunnitelmilla pyritään lisäämään työehtosopimusten kattavuutta. Työehtosopimusta edistävien toimenpiteiden vaikuttavuuden ennakkoarviointia varten ei kuitenkaan ole vakiomenetelmiä, koska tämä riippuu suurelta osin siitä, miten ne pannaan täytäntöön käytännössä. Lisäksi kussakin tapauksessa on otettava huomioon työmarkkinaosapuolten vuoropuhelua koskevat kansalliset perinteet ja käytännöt.

Toimintasuunnitelmien vaikuttavuus heijastuu viime kädessä työehtosopimusten kattavuuden kehitykseen tulevina vuosina. Tältä osin on vielä liian aikaista tehdä johtopäätöksiä siitä, onko todennäköistä, että kullakin toimintasuunnitelmalla onnistutaan lisäämään kattavuutta.

Seuraavia alustavia huomioita parhaista käytännöistä voidaan kuitenkin jo esittää:

- **Institutionaalisten toimenpiteiden yksityiskohtaisuus.** Useimmissa toimintasuunnitelmissa kuvataan konkreettisesti suunnitellut tiedon lisäämiseen ja tiedottamiseen tähtäävät toimenpiteet³⁶, joilla voidaan edistää suotuisampaa suhtautumista työehtosopimuksiin. Niissä kuitenkin kerrotaan usein epämääräisemmin tulevista institutionaalisista muutoksista työehtosopimusneuvotteluja koskevaan kehikseen.³⁷ Koska institutionaalisilla toimenpiteillä on usein suora myönteinen vaikutus työehtosopimusten kattavuuteen, olisi parempi, että kaikissa toimintasuunnitelmissa kuvailtaisiin niitä konkreettisemmin.
- **Täytäntöönpanon aikataulu.** Kaikkiin toimintasuunnitelmiin sisältyy täytäntöönpanoaikataulu, mutta kaikissa ei aseteta erityisiä määräaikoja yksittäisille toimenpiteille³⁸. Välimääräaikojen ja välitavoitteiden asettamista voidaan pitää hyvänä käytäntönä, koska näin voidaan varmistaa, että toimintasuunnitelma edistyy tasaisesti ja seurata täytäntöönpanoa paremmin.
- **Työmarkkinaosapuolten osallistuminen täytäntöönpanon seurantaan.** Vaikka kaikissa toimintasuunnitelmissa on viittauksia täytäntöönpanon seurantaan ja joissakin kuvataan yksityiskohtaisiakin indikaattoreita, vain osassa³⁹ mainitaan nimenomaisesti, että työmarkkinaosapuolet osallistuvat siihen. Myös tätä pidetään hyvänä käytäntönä, koska työmarkkinaosapuolet pystyvät yleensä arvioimaan, toteutetaanko toimintasuunnitelmaan sisältyvät toimenpiteet oikein käytännön tasolla.

PÄÄTELMÄT

Vuosina 2021–2023 lakisääteiset vähimmäispalkat nousivat kaikissa jäsenvaltioissa. Noin puolessa jäsenvaltioista niiden nousu tasasi korkean inflaation aiheuttamaa ostovoiman heikkenemistä. Vähimmäispalkat nousivat voimakkaammin maissa, joissa ne olivat aiemmin

³⁶ Esimerkiksi tiedotuskampanjat, tiedonkeruualoitteet tai työehtosopimusten julkiset rekisterit.

³⁷ Osa jäsenvaltioista, kuten Bulgaria ja Kreikka, täsmensivät, millaisia sääntelymuutoksia ne aikovat tehdä, kun taas toiset, kuten Latvia, Liettua ja Slovakia, jättivät tämän avoimemmaksi eivätkä tarkentaneet muutosten mahdollista sisältöä tai viittasivat pelkästään lisätutkimusten ja -analyysien tarpeeseen.

³⁸ Tämä koskee Latvian, Maltan ja Viron toimintasuunnitelmia.

³⁹ Kreikka, Puola, Romania, Slovakia ja Tšekki.

matalampia, mikä tuki vähimmäispalkkojen ylöspäin suuntautuvaa lähentymistä direktiivin tavoitteiden mukaisesti.

Jäsenvaltioissa, joissa vähimmäispalkan suoja perustuu yksinomaan työehtosopimukseen, työehtosopimuksissa sovitut alimmat palkkatasot vaihtelivat huomattavasti. Useimmissa maissa työehtosopimuksilla sovittujen alhaisimpien palkkatasojen korotukset jäivät viiteajanjakson aikana inflaatiota pienemmäksi. Tätä lievensi kuitenkin osittain se, että tämä palkkataso oli yleensä suhteellisesti korkeampi kuin maissa, joissa on lakisääteinen vähimmäispalkka.

Tällä hetkellä 18 jäsenvaltiossa työehtosopimusten kattavuus on alle 80 prosentin kynnysarvon. Näiden jäsenvaltioiden on sen vuoksi laadittava työehtosopimusten edistämistä koskeva toimintasuunnitelma direktiivin mukaisesti. Komissio on kuitenkin 15. kesäkuuta 2026 mennessä saanut toimintasuunnitelmat vain 12 jäsenvaltiolta.

Komissiolle ilmoitetut toimintasuunnitelmat ovat direktiivin vaatimusten mukaisia. Ne on laadittu yhdessä työmarkkinaosapuolten kanssa, ja ne sisältävät sekä konkreettisia toimenpiteitä työehtosopimusneuvottelujen edistämiseksi että selkeän aikataulun niiden täytäntöönpanolle. Alustavassa arvioinnissa on yksilöity joitakin parhaita käytäntöjä, kuten yksityiskohtaisten selvitysten antaminen suunnitelluista institutionaalisista toimenpiteistä. Jäsenvaltiot saattavat haluta ottaa nämä seikat huomioon toimintasuunnitelmiansa tulevan uudelleentarkastelun ja päivittämisen yhteydessä.

Komissio aikoo seurata tiiviisti toimintasuunnitelmien vaikutusta työehtosopimusten kattavuuden kehitykseen asianomaisissa jäsenvaltioissa ja arvioi uudelleen näiden toimintasuunnitelmien tehokkuutta seuraavassa määräajoin annettavassa kertomuksessaan Euroopan parlamentille ja neuvostolle direktiivin 10 artiklan 3 kohdan mukaisesti.