

Bruksela, 27 lipca 2026 r.
(OR. en)

12198/26

Międzyinstytucjonalny numer
referencyjny:
2020/0310 (COD)

SOC 518
EMPL 289
CODEC 1508

PISMO PRZEWODNIE

Od:	Sekretarz generalna Komisji Europejskiej (podpisała dyrektor Martine DEPREZ)
Data otrzymania:	24 lipca 2026 r.
Do:	Thérèse BLANCHET, sekretarz generalna Rady Unii Europejskiej
Nr dok. Kom.:	COM(2026) 388 final
Dotyczy:	SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY w sprawie danych i informacji na temat ochrony w postaci wynagrodzenia minimalnego oraz planów działania na rzecz wspierania rokowań zbiorowych, przekazywanych przez państwa członkowskie zgodnie z art. 10 ust. 3 dyrektywy (UE) 2022/2041

Delegacje otrzymują w załączeniu dokument COM(2026) 388 final.

Załącznik: COM(2026) 388 final



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 23.7.2026 r.
COM(2026) 388 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

w sprawie danych i informacji na temat ochrony w postaci wynagrodzenia minimalnego oraz planów działania na rzecz wspierania rokowań zbiorowych, przekazywanych przez państwa członkowskie zgodnie z art. 10 ust. 3 dyrektywy (UE) 2022/2041

{SWD(2026) 237 final}

Spis treści

WPROWADZENIE.....	3
CZĘŚĆ I: DANE I INFORMACJE NA TEMAT OCHRONY W POSTACI WYNAGRODZENIA MINIMALNEGO	5
CZĘŚĆ II: PLANY DZIAŁANIA NA RZECZ WSPIERANIA ROKOWAŃ ZBIOROWYCH	12
WNIOSKI	16

WPROWADZENIE

Dyrektywa (UE) 2022/2041 ⁽¹⁾ („dyrektywa w sprawie wynagrodzeń minimalnych” lub „dyrektywa”) ustanawia ramy adekwatności ustawowych wynagrodzeń minimalnych, promując rokowania zbiorowe mające na celu ustalanie wynagrodzeń i zwiększając skuteczny dostęp pracowników do ochrony w postaci wynagrodzenia minimalnego. Stanowi jeden z kluczowych rezultatów Europejskiego filaru praw socjalnych ⁽²⁾, w szczególności zasady 6 dotyczącej wynagrodzeń.

Dyrektywa zobowiązuje wszystkie państwa członkowskie do regularnego przekazywania danych i informacji na temat ochrony w postaci wynagrodzenia minimalnego (art. 10 ust. 2). Szczególne obowiązki sprawozdawcze zależą od systemu ochrony w postaci wynagrodzenia minimalnego, który istnieje w danym państwie członkowskim. Dyrektywa wymaga również ustanowienia planów działania na rzecz wspierania rokowań zbiorowych przez te państwa członkowskie, w których wskaźnik zasięgu rokowań zbiorowych jest poniżej progu 80 % (art. 4 ust. 2).

Ponadto art. 10 ust. 3 dyrektywy zobowiązuje Komisję do analizowania danych i informacji przekazywanych przez państwa członkowskie oraz ich planów działania, a także do składania Parlamentowi Europejskiemu i Radzie co dwa lata sprawozdań w tym przedmiocie.

Niniejsze sprawozdanie jest pierwszym sprawozdaniem okresowym sporządzonym zgodnie z art. 10 ust. 3. Składa się ono z dwóch części:

- część I dotyczy danych i informacji na temat ochrony w postaci wynagrodzenia minimalnego przekazywanych przez państwa członkowskie zgodnie z art. 10 ust. 2 dyrektywy, które to dane i informacje obejmują lata 2021, 2022 i 2023. Ponieważ dyrektywa pozostawia państwom członkowskim znaczną swobodę w zakresie sprawozdawczości, te dane i informacje mogą różnić się od statystyk dotyczących wynagrodzenia minimalnego publikowanych przez Eurostat ⁽³⁾;
- część II dotyczy planów działania na rzecz wspierania rokowań zbiorowych ustanowionych przez państwa członkowskie, w których wskaźnik zasięgu rokowań zbiorowych jest poniżej 80 %, zgodnie z art. 4 ust. 2 dyrektywy.

Niniejsze sprawozdanie opiera się na danych i informacjach dostarczonych przez państwa członkowskie oraz na innych publicznie dostępnych źródłach. Pozostaje bez uszczerbku dla przeprowadzanej przez Komisję oceny zgodności krajowych środków transpozycji, a także dla stanowiska, jakie Komisja może zająć w przyszłych postępowaniach sądowych.

⁽¹⁾ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/2041 z dnia 19 października 2022 r. w sprawie adekwatnych wynagrodzeń minimalnych w Unii Europejskiej, <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2022/2041/oj>.

⁽²⁾ Międzyinstytucjonalna proklamacja Europejskiego filaru praw socjalnych (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_pl.

⁽³⁾ Eurostat publikuje statystyki dotyczące wynagrodzenia minimalnego oparte na porównywalnych i zharmonizowanych danych. Zob.: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Minimum_wage_statistics.

Sprawozdaniu towarzyszy dokument roboczy służb Komisji ⁽⁴⁾, który zawiera dalsze szczegółowe informacje na temat analizy oraz przedstawia dane i informacje przekazane przez państwa członkowskie zgodnie z wymogami dyrektywy.

⁽⁴⁾ SWD(2026)237.

CZĘŚĆ I: DANE I INFORMACJE NA TEMAT OCHRONY W POSTACI WYNAGRODZENIA MINIMALNEGO

Ochrona w postaci wynagrodzenia minimalnego istnieje we wszystkich państwach członkowskich, zapewniona w formie ustawowych wynagrodzeń minimalnych albo w drodze rokowań zbiorowych. 20 państw członkowskich zgłosiło istnienie ustawowego wynagrodzenia minimalnego, natomiast siedem zapewnia ochronę w postaci wynagrodzenia minimalnego wyłącznie w drodze umów zbiorowych (tabela 1). Rozróżnienie to jest istotne, ponieważ niektóre przepisy dyrektywy mają zastosowanie wyłącznie do państw członkowskich, w których obowiązują ustawowe wynagrodzenia minimalne.

Tabela 1: Dominujący system ochrony w postaci wynagrodzenia minimalnego, według informacji przekazanych przez państwa członkowskie

Ustawowe wynagrodzenia minimalne	Bułgaria, Chorwacja, Cypr ⁽⁵⁾ , Czechy, Francja, Grecja, Hiszpania, Irlandia, Litwa, Łotwa, Luksemburg, Malta, Niemcy, Niderlandy, Polska, Portugalia, Rumunia, Słowacja, Słowenia, Węgry
Ochrona w postaci wynagrodzenia minimalnego zapewniona wyłącznie w umowach zbiorowych:	Austria, Belgia, Dania, Estonia, Finlandia, Szwecja, Włochy

Ustawowe wynagrodzenia minimalne

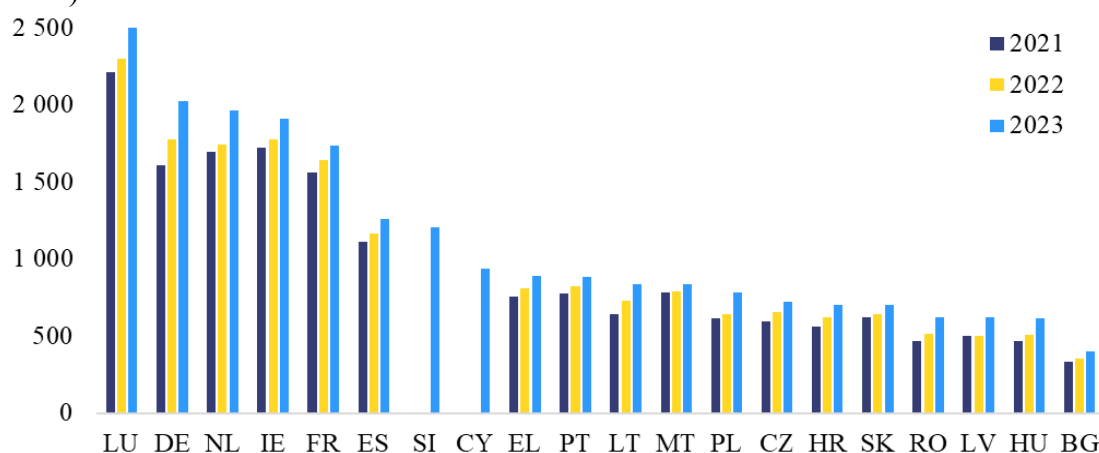
Poziomy ustawowych wynagrodzeń minimalnych różnią się znacznie w poszczególnych państwach członkowskich w ujęciu nominalnym (wykres 1) ⁽⁶⁾. W 2023 r. najwyższe wynagrodzenia minimalne podały Luksemburg (2 509 EUR miesięcznie), Niemcy (2 023 EUR) i Niderlandy (1 965 EUR), oraz Irlandia (1 910 EUR) i Francja (1 735 EUR). W Hiszpanii i Słowenii wynosiły one około 1 200 EUR. W dziewięciu państwach członkowskich ⁽⁷⁾ wynosiły od 700 EUR do 940 EUR. Najniższe wynagrodzenia minimalne odnotowano w Bułgarii (399 EUR), a następnie na Węgrzech (615 EUR), Łotwie (620 EUR) i w Rumunii (622 EUR).

⁽⁵⁾ W 2023 r. Cypr wprowadził ogólnokrajowe ustawowe wynagrodzenie minimalne. W latach 2021 i 2022 ochronę w postaci wynagrodzenia minimalnego zapewniono w umowach zbiorowych lub, w niektórych sektorach, poprzez przyjęcie sektorowego wynagrodzenia minimalnego.

⁽⁶⁾ Aby zapewnić lepszą porównywalność, podane ustawowe wynagrodzenia minimalne przeliczono na średnie ważone miesięcznych wynagrodzeń minimalnych w ciągu roku.

⁽⁷⁾ Chorwacja, Cypr, Czechy, Grecja, Litwa, Malta, Polska, Portugalia i Słowacja.

Wykres 1: Wysokość ustawowego miesięcznego wynagrodzenia minimalnego brutto w UE (w EUR)



Uwaga: Słowenia przekazała jedynie dane za 2023 r. Cypr wprowadził ustawowe wynagrodzenie minimalne w 2023 r.

Źródło: Dane przekazane przez państwa członkowskie, w przeliczeniu na EUR i średnie miesięczne poziomy wynagrodzeń.

Różnice w ustawowych wynagrodzeniach minimalnych w poszczególnych państwach członkowskich są znacznie mniejsze po uwzględnieniu różnic w poziomach cen. W ujęciu nominalnym w euro najwyższe miesięczne wynagrodzenie minimalne brutto w UE jest około sześciokrotnie wyższe od najniższego. Różnica ta zmniejsza się jednak do mniej niż trzykrotności, jeżeli jest wyrażona w standardach siły nabywczej, ponieważ w państwach członkowskich o niższych wynagrodzeniach minimalnych poziom cen jest zazwyczaj niższy. W standardach siły nabywczej w 2023 r. miesięczne wynagrodzenia minimalne brutto były najwyższe w Luksemburgu i Niemczech, a następnie w Niderlandach i Francji. Najniższe ustawowe wynagrodzenia minimalne odnotowano w Bułgarii, a następnie na Łotwie i w Czechach.

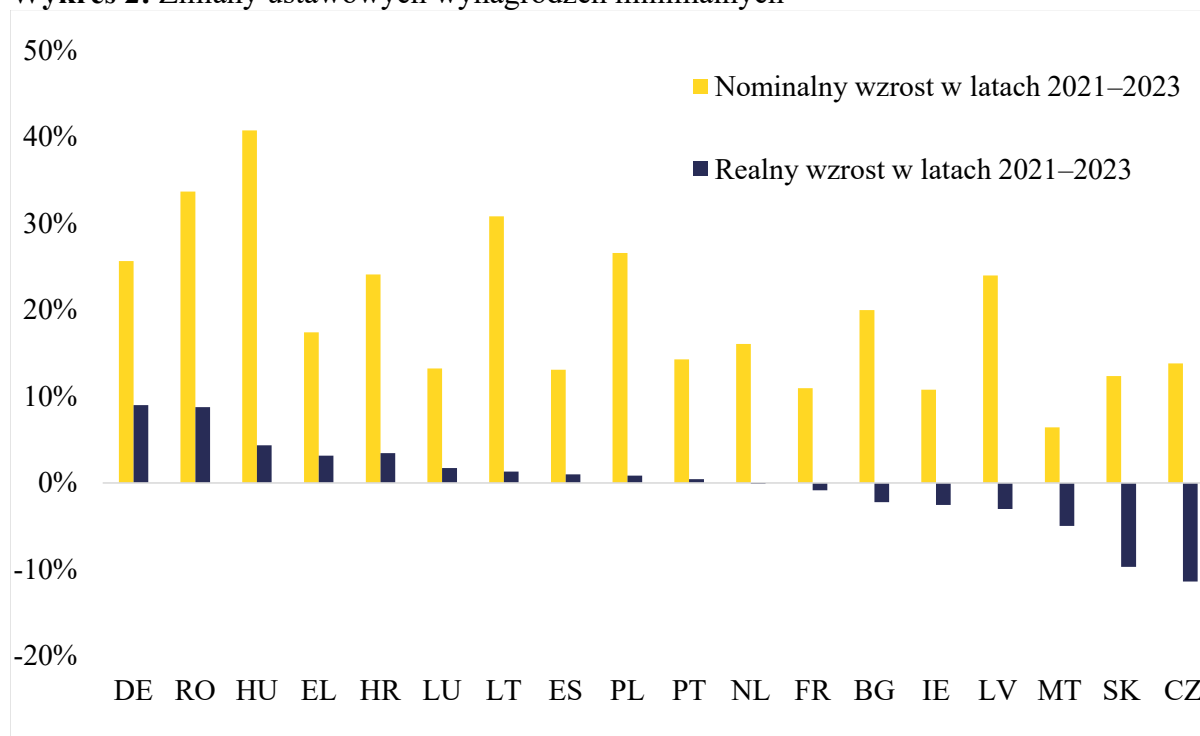
Ustawowe wynagrodzenia minimalne rosły szybciej w państwach, w których początkowo były niższe, co sprzyjało pozytywnej konwergencji. Zgodnie z celami określonymi w dyrektywie zróżnicowanie stawek nominalnych wynagrodzeń minimalnych w poszczególnych państwach członkowskich zmniejszyło się w latach 2021–2023. Towarzyszyło temu nadrobienie zaległości przez państwa członkowskie o początkowo niższych poziomach nominalnych, takich jak Węgry i Rumunia, które odnotowały największy wzrost nominalny w tym okresie (odpowiednio 40,8 % i 33,7 %). Ta pozytywna konwergencja ustawowych wynagrodzeń minimalnych w ujęciu nominalnym utrzymywała się po okresie odniesienia.

W latach 2021–2023 podwyżki ustawowego wynagrodzenia minimalnego kompensowały utratę siły nabywczej spowodowaną wysoką inflacją w około połowie państw członkowskich (wykres 2). W 2023 r. realne ustawowe wynagrodzenia minimalne były wyższe w porównaniu z 2021 r. w 10 z 18 państw członkowskich, dla których dostępne były dane ⁽⁸⁾. Największy wzrost w ujęciu realnym odnotowano w Niemczech (9 %) i Rumunii (8,7 %), natomiast wzrost powyżej 2 % odnotowano na Węgrzech (4,3 %), w Chorwacji (3,5 %) i Grecji (3,1 %). Bardziej umiarkowany wzrost (poniżej 2 %) odnotowano w Luksemburgu, na Litwie, w Hiszpanii, Polsce i Portugalii. Z kolei w Niderlandach i Francji

⁽⁸⁾ W przypadku Cypru i Słowenii nie można było obliczyć stóp wzrostu, ponieważ Słowenia przekazała jedynie dane za 2023 r., a Cypr wprowadził ustawowe wynagrodzenie minimalne w 2023 r.

odnotowano niewielki spadek o mniej niż -1 %, natomiast w Bułgarii, Irlandii, na Łotwie i Malcie spadek ten był wyraźniejszy i wynosił od -2 do -5 %. Największe spadki realnych ustawowych wynagrodzeń minimalnych odnotowano na Słowacji (-9,7 %) i w Czechach (-11,4 %), gdzie stosunkowo wysokiej inflacji towarzyszyły jedynie niewielkie podwyżki wynagrodzenia minimalnego ⁽⁹⁾.

Wykres 2: Zmiany ustawowych wynagrodzeń minimalnych



Uwaga: Słowenia przekazała jedynie dane za 2023 r. Cypr wprowadził ustawowe wynagrodzenie minimalne w 2023 r.

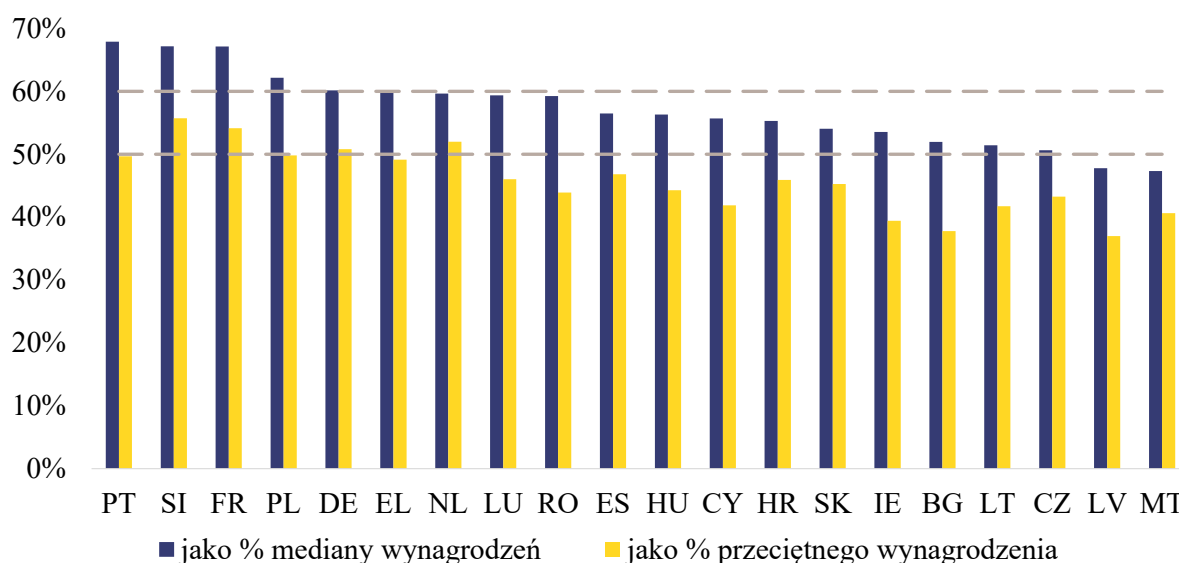
Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych przekazanych przez państwa członkowskie.

W 2023 r. ustawowe wynagrodzenia minimalne wynosiły co najmniej 60 % mediany wynagrodzeń brutto w sześciu państwach członkowskich i ponad 50 % przeciętnego wynagrodzenia brutto w czterech z nich (wykres 3). Ustawowe wynagrodzenia minimalne osiągnęły 60 % mediany wynagrodzeń w Portugalii, Słowenii, Francji, Polsce, Niemczech i Grecji. Niemcy, Luksemburg, Rumunia, Hiszpania, Cypr, Węgry i Chorwacja mieściły się w przedziale pięciu punktów procentowych różnicy względem orientacyjnej wartości odniesienia wynoszącej 60 %, natomiast pięć państw członkowskich odnotowało wartości między 50 % a 54 % mediany wynagrodzeń ⁽¹⁰⁾. W 2023 r. wskaźnik ten był najniższy na Łotwie i Malcie i wynosił mniej niż 50 %. Podobny obraz można zaobserwować, analizując poziomy wynagrodzenia minimalnego w stosunku do przeciętnych wynagrodzeń. Poziomy ustawowego wynagrodzenia minimalnego przekraczały 50 % przeciętnego wynagrodzenia w Słowenii, Francji, Niemczech i Niemczech, natomiast w Grecji, Portugalii i Polsce mieściły się w przedziale jednego punktu procentowego różnicy względem tej wartości.

⁽⁹⁾ Późniejsze wzrosty, które nastąpiły poza okresem sprawozdawczym, dodatkowo zrównoważyły utratę siły nabywczej w całej UE. Zob. na przykład Komisja Europejska, Labour market and wage developments in Europe – Annual review 2025 [Zmiany na rynku pracy i w zakresie wynagrodzeń w Europie – roczny przegląd za 2025 r.], 2025.

⁽¹⁰⁾ Słowacja, Irlandia, Bułgaria, Litwa i Czechy.

Wykres 3: Stosunek ustawowego wynagrodzenia minimalnego do mediany wynagrodzeń i przeciętnego wynagrodzenia, 2023 r.



Źródło: Obliczenia własne na podstawie informacji przekazanych przez państwa członkowskie oraz obliczenia Eurostatu dotyczące mediany wynagrodzeń i przeciętnych wynagrodzeń, z wykorzystaniem badania struktury wynagrodzeń (SES).

W latach 2021–2023 w większości państw członkowskich ustawowe wynagrodzenia minimalne rosły szybciej niż mediana wynagrodzeń. Największy wzrost wskaźnika wyrażonego stosunkiem ustawowego wynagrodzenia minimalnego do mediany wynagrodzeń nastąpił w Niemczech, gdzie w latach 2021–2023 wzrósł on o 8,1 punktu procentowego. Inne państwa członkowskie, w których odnotowano znaczny wzrost tego wskaźnika, to Niemcy, Grecja, Portugalia, Hiszpania i Węgry (2–3 punkty procentowe), natomiast mniejszy wzrost odnotowano we Francji, Czechach, na Łotwie, w Rumunii, na Litwie, w Irlandii, Luksemburgu i Polsce (0,5–2 punkty procentowe). Wynagrodzenia minimalne rosły wolniej niż mediana wynagrodzeń tylko w Chorwacji, na Malcie, Słowacji i w Bułgarii (-0,2– -4,8 punktu procentowego). Zmiany te wskazują na kompresję wynagrodzeń w dolnej części rozkładu wynagrodzeń, gdyż poziom ustawowych wynagrodzeń minimalnych zbliżał się do mediany w większości państw członkowskich. Efekt rozlania wzrostu wynagrodzeń minimalnych na wynagrodzenia bliskie minimalnym mogły jeszcze bardziej zniwelować różnicę między niskimi wynagrodzeniami a medianą wynagrodzeń.

Odsetek pracowników otrzymujących ustawowe wynagrodzenie minimalne znacznie się różni w poszczególnych państwach członkowskich, a zmiany w skali roku są niewielkie. Państwa członkowskie podały wskaźniki procentowe udziału, które wahają się od 1 % do 25 %, ale porównywalność tych wskaźników między państwami jest bardzo ograniczona ze względu na różnice w źródłach danych i metodach ⁽¹⁾. Odsetek pracowników otrzymujących wynagrodzenie minimalne był zazwyczaj wyższy wśród młodszych pracowników, pracowników w mniejszych przedsiębiorstwach oraz w sektorach budownictwa, turystyki i hotelarstwa, administracji i usług wsparcia. W większości państw członkowskich, które dostarczyły porównywalne dane zdezagregowane, odsetek osób otrzymujących

⁽¹⁾ Zharmonizowane dane opublikowane przez Eurostat wskazują, że w 2022 r. odsetek pracowników zarabiających mniej niż 105 % ustawowego wynagrodzenia minimalnego wahał się od 2,6 % w Czechach do 13,0 % w Bułgarii.

wynagrodzenie minimalne był wyższy wśród kobiet. W latach 2021–2023 wskaźniki procentowe udziału utrzymywały się na zasadniczo stabilnym poziomie, przy czym zmiany wynosiły mniej niż jeden punkt procentowy na Węgrzech, w Czechach, na Łotwie, Litwie, w Niderlandach, Luksemburgu, na Malcie i w Irlandii. Odsetek ten zmniejszył się o 1–2 punkty procentowe w Polsce i Słowacji oraz o blisko 3 punkty procentowe w Bułgarii, Chorwacji i Portugalii. Wzrósł on natomiast o nieco ponad jeden punkt procentowy w Hiszpanii oraz o 4–6 punktów procentowych w Niemczech, Francji i Rumunii. Większy wzrost odsetka osób otrzymujących wynagrodzenie minimalne sugeruje kompresję wynagrodzeń w dolnej części rozkładu wynagrodzeń.

Niektóre państwa członkowskie zezwalają pracodawcom na wypłacanie określonym grupom pracowników wynagrodzeń poniżej ustawowego wynagrodzenia minimalnego. Zróżnicowanie stawek dla młodych pracowników (Cypr, Francja, Irlandia, Luksemburg, Malta, Niemcy, Niderlandy), niedawno zatrudnionych pracowników (Cypr, Niemcy) lub pracowników z niepełnosprawnościami (Niderlandy, Portugalia) służy ułatwieniu integracji tych pracowników na rynku pracy. Dodatkowym celem zróżnicowania stawek wynagrodzenia minimalnego dla studentów, praktykantów i stażystów (Francja, Niderlandy, Portugalia) jest zachęcanie pracodawców do zapewniania szkoleń zawodowych.

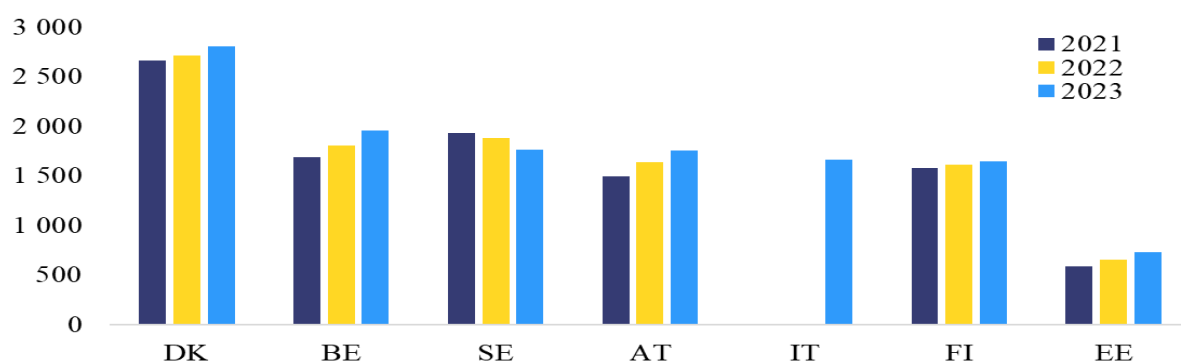
Ponadto kilka państw członkowskich stosuje zróżnicowane stawki ustawowego wynagrodzenia minimalnego dla pracowników w określonych regionach, sektorach lub zawodach. Zazwyczaj uzasadnia się to sytuacją gospodarczą w regionie (np. Majotta, departament zamorski Francji) lub szczególnym charakterem sektora lub zawodu. Na Cyprze w stosunku do pracowników sektora hotelarskiego obowiązują wynagrodzenia minimalne specyficzne dla sektora oraz zawodu, które opierają się na porozumieniu z partnerami społecznymi. We Francji zróżnicowanie stawek wynagrodzenia minimalnego opiekunów dla dzieci i innych opiekunów ma na celu zrównoważenie interesów pracowników wykonujących te zawody z interesami ich pracodawców, w tym utrzymanie przystępności cenowej takich usług wsparcia. Niższe wynagrodzenia minimalne dla pracowników wykonujących roboty publiczne na Węgrzech i dla więźniów na Łotwie mają na celu, odpowiednio, zachęcanie pracowników do poszukiwania zatrudnienia w sektorze prywatnym i wspieranie ich reintegracji. Z kolei Malta i Rumunia wprowadziły zróżnicowane stawki wynagrodzenia minimalnego zobowiązujące do wypłaty wynagrodzenia wyższego niż ustawowe wynagrodzenie minimalne pracownikom w sektorach, które są dotknięte zmiennością ekonomiczną lub w których pracownicy mają słabszą pozycję negocjacyjną.

Kilka państw członkowskich zezwala pracodawcom na stosowanie odliczeń, które mogą obniżyć wynagrodzenie wypłacane pracownikowi do poziomu poniżej ustawowego wynagrodzenia minimalnego. Mogą one mieć związek z zakwaterowaniem zapewnianym przez pracodawcę (Cypr, Irlandia, Niderlandy), wyżywieniem (Cypr, Irlandia), ubezpieczeniem zdrowotnym (Niderlandy), karami pieniężnymi za nieusprawiedliwione nieobecności i naruszenia przepisów w zakresie zdrowia i bezpieczeństwa (Polska), odszkodowaniami za szkody wyrządzone pracodawcy (Litwa, Polska), a także świadczeniami alimentacyjnymi na rzecz dzieci oraz innymi odliczeniami wynikającymi z decyzji administracyjnych lub orzeczeń sądowych (Chorwacja, Czechy, Francja, Litwa, Polska). W wielu przypadkach zakres odliczeń jest ograniczony do określonego odsetka wynagrodzenia pracownika (zazwyczaj od 5 % do 30 %). Inne odliczenia mogą być stosowane tylko wtedy, gdy zagwarantowany jest minimalny poziom dochodu pobierającego wynagrodzenie.

Ochrona w postaci wynagrodzenia minimalnego zapewniona wyłącznie w umowach zbiorowych:

Najniższe stawki wynagrodzenia przewidziane w umowach zbiorowych dla pracowników nisko uposażonych ⁽¹²⁾ **różnią się znacznie w poszczególnych państwach członkowskich** (wykres 4). W 2023 r. najwyższą stawkę wynagrodzenia odnotowano w Danii (2 807 EUR miesięcznie), a następnie w Belgii (1 955 EUR). Stawki wynagrodzenia w przedziale od 1 600 EUR do 1 800 EUR podały Szwecja (1 762 EUR), Austria (1 750 EUR), Włochy (1 659 EUR) ⁽¹³⁾ i Finlandia (1 642 EUR), natomiast najniższą stawkę wynagrodzenia podała Estonia (725 EUR) ⁽¹⁴⁾. W tych państwach członkowskich pracownicy, którzy nie byli objęci umową zbiorową, zazwyczaj zarabiali mniej niż pracownicy objęci taką umową.

Wykres 4: Najniższe miesięczne stawki wynagrodzenia przewidziane w umowach zbiorowych (w EUR)



Uwaga: W Szwecji spadek nominalnych najniższych stawek wynagrodzenia w euro wynika ze zmian kursu walutowego. Kwota nominalna w walucie krajowej wzrosła w tym okresie. Włochy przekazały jedynie dane za 2023 r.

Źródło: Dane przekazane przez państwa członkowskie, przeliczone na EUR i na miesięczne poziomy wynagrodzeń.

Różnice w uzgodnionych w umowach zbiorowych najniższych stawkach wynagrodzenia w poszczególnych państwach członkowskich są mniejsze po uwzględnieniu różnic w poziomach cen. W 2023 r. nominalne najniższe stawki wynagrodzenia w Danii były prawie czterokrotnie wyższe niż w Estonii. Różnica ta, wyrażona w standardach siły nabywczej w celu uwzględnienia faktu, że państwa członkowskie o wyższych stawkach wynagrodzenia mają zazwyczaj wyższy poziom cen, zmniejsza się do mniej niż trzykrotności najniższej stawki. W standardach siły nabywczej w 2023 r. uzgodnione w umowach zbiorowych najniższe stawki wynagrodzenia były najwyższe w Danii, a następnie we Włoszech, w Belgii, Austrii, Szwecji i Finlandii. Najniższe stawki wynagrodzenia pod względem siły nabywczej – i to ze sporą różnicą – odnotowano w Estonii.

W większości państw członkowskich, w których ochrona w postaci wynagrodzeń minimalnych opiera się wyłącznie na rokowaniach zbiorowych, wzrosty uzgodnionych

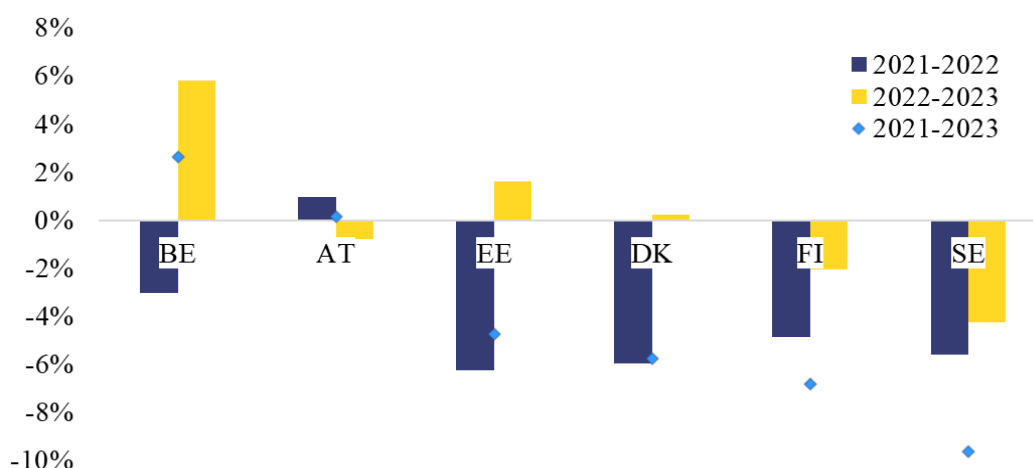
⁽¹²⁾ Eurostat definiuje pracowników nisko uposażonych jako pracowników zarabiających nie więcej niż dwie trzecie krajowej mediany godzinowego wynagrodzenia brutto. Dyrektywa dopuszcza jednak, by państwa członkowskie stosowały własne definicje.

⁽¹³⁾ Włochy podały stawkę wynagrodzenia przypisaną do 25. percentyla, zamiast najniższej stawki wynagrodzenia, dla wybranych umów zbiorowych obejmujących pracowników nisko uposażonych.

⁽¹⁴⁾ Państwa członkowskie określiły umowy zbiorowe obejmujące pracowników nisko uposażonych i przedłożyły dane na temat najniższych stawek wynagrodzenia.

w umowach zbiorowych najniższych stawek wynagrodzenia były niższe od inflacji w okresie odniesienia (wykres 5). W latach 2021–2023 siła nabywcza wynagrodzeń pracowników otrzymujących najniższe stawki spadła o od -5 % do -10 % we wszystkich państwach z wyjątkiem Austrii i Belgii. Największy spadek odnotowano w Szwecji (-10 %). Mniejsze, ale nadal znaczne spadki odnotowano w Finlandii (-7 %), Danii (-6 %) i Estonii (-5 %). W Austrii najniższe stawki wynagrodzenia pozostały stosunkowo stabilne w ujęciu realnym (0,2 %), natomiast w Belgii wzrosły o 3 %.

Wykres 5: Realny wzrost najniższych stawek wynagrodzeń w latach 2021–2023



Uwaga: Stopy wzrostu dla Włoch nie były dostępne, ponieważ dane przedstawiono wyłącznie za 2023 r.

Źródło: Informacje przekazane przez państwa członkowskie.

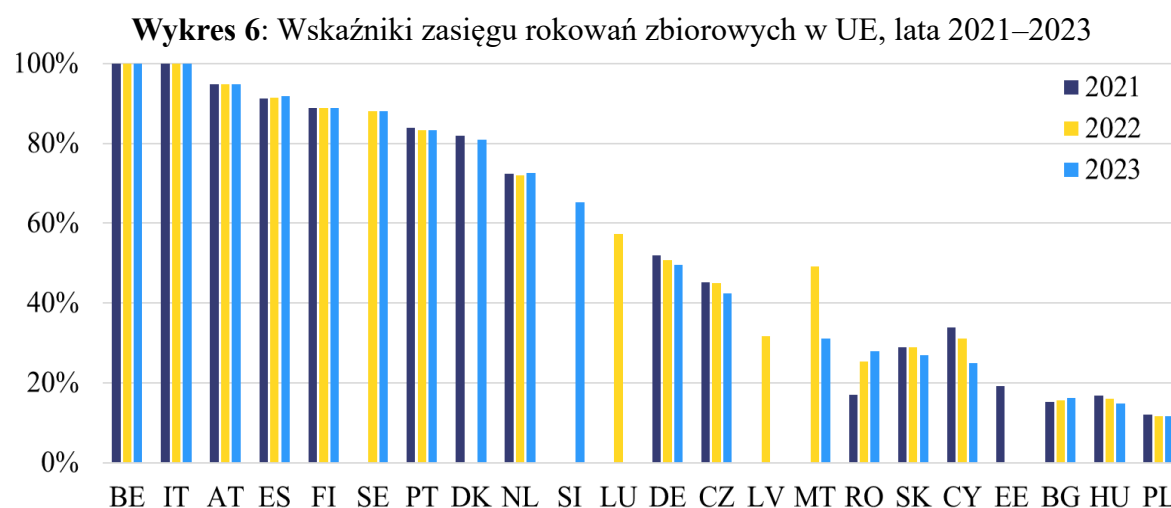
Zakres spadku siły nabywczej wśród osób otrzymujących wynagrodzenie minimalne odzwierciedla zdolność systemów ochrony w postaci wynagrodzenia minimalnego do terminowego dostosowania się do wysokiej inflacji. W kilku państwach, w których ochronę w postaci wynagrodzenia minimalnego przewidziano wyłącznie w umowach zbiorowych, pracownicy otrzymujący najniższe stawki wynagrodzenia odnotowali w latach 2021–2023 spadek realnych wynagrodzeń, natomiast w państwach członkowskich, w których obowiązują ustawowe wynagrodzenia minimalne, sytuacja jest bardziej zróżnicowana. W przypadku gdy ustalenie wynagrodzenia minimalnego wymaga podjęcia rokowań zbiorowych, ich dostosowanie do nieprzewidzianych okoliczności, takich jak nagły wzrost inflacji, może zająć więcej czasu ⁽¹⁵⁾. Ponadto sposób, w jaki oczekiwania inflacyjne są uwzględniane w procesie ustalania wynagrodzeń, różni się w poszczególnych państwach członkowskich. Skutki gospodarcze i społeczne zostały jednak złagodzone przez fakt, że najniższe stawki wynagrodzeń w państwach członkowskich, które opierają swoje systemy ochrony w postaci wynagrodzeń minimalnych na umowach zbiorowych, były zazwyczaj stosunkowo wysokie w porównaniu z ustawowymi wynagrodzeniami minimalnymi w innych państwach UE.

Zasięg rokowań zbiorowych

Wskaźniki zasięgu rokowań zbiorowych różnią się znacznie w poszczególnych państwach członkowskich, przy czym umowy zbiorowe obejmują w niektórych państwach wszystkich pracowników, zaś w innych państwach mniej niż jedną piątą ogółu pracowników (wykres 6). W 2023 r. wskaźnik zasięgu rokowań zbiorowych w Belgii i we Włoszech wyniósł 100 %, a w sześciu innych państwach członkowskich wskaźnik ten przekraczał próg 80 %, a mianowicie w Austrii (94,9 %), Hiszpanii (91,8 %), Finlandii

⁽¹⁵⁾ „OECD Employment Outlook 2023” [„Perspektywy zatrudnienia na rok 2023”].

(88,8 %), Szwecji (88 %), Portugalii (83,3 %) i Danii (81 %). Poniżej tego progu, ale z ponad połową wszystkich pracowników objętych umowami zbiorowymi, znalazły się Niderlandy (72,6 %), Słowenia (65,3 %) i Luksemburg (57,3 %). Od jednej piątej do połowy pracowników było objętych umowami zbiorowymi w Niemczech (49,5 %), Czechach (42,4 %), na Łotwie (31,6 %), Malcie (31 %), w Rumunii (28,0 %), na Słowacji (27 %) i na Cyprze (24,9 %). Najniższe wskaźniki zasięgu rokowań zbiorowych, poniżej 20 %, podały Estonia (19,1 %), Bułgaria (16,2 %), Węgry (14,8 %) i Polska (11,6 %) ⁽¹⁶⁾. W latach 2021–2023 wskaźniki zasięgu rokowań zbiorowych zmieniły się stosunkowo nieznacznie, z wyjątkiem Cypru, Malty i Rumunii ⁽¹⁷⁾.



Uwaga: Chorwacja, Francja, Grecja, Irlandia i Litwa nie przekazały danych za żadne z tych trzech lat. Malta wykorzystwała różne źródła danych dla każdego roku sprawozdawczego – badanie struktury wynagrodzeń za 2022 r. oraz badanie przeprowadzone przez Departament Przemysłu i Stosunków Pracy za 2023 r. W 2021 r. Szwecja zastosowała inną metodę obliczania zasięgu rokowań zbiorowych. Słowenia, Luksemburg, Łotwa i Estonia przekazały dane wyłącznie za określone lata.

Źródło: Informacje przekazane przez państwa członkowskie.

CZĘŚĆ II: PLANY DZIAŁANIA NA RZECZ WSPIERANIA ROKOWAŃ ZBIOROWYCH

Obecnie w 18 państwach członkowskich wskaźnik zasięgu rokowań zbiorowych jest poniżej progu 80 % ⁽¹⁸⁾. Te państwa członkowskie są zatem zobowiązane do ustanowienia planu działania na rzecz wspierania rokowań zbiorowych zgodnie z art. 4 ust. 2 dyrektywy. Dyrektywa stanowi również, że plany działania podaje się do wiadomości publicznej i zgłasza Komisji. Chociaż w dyrektywie nie określono terminu opracowania planów działania, można wywnioskować, że należy tego dokonać bez zbędnej zwłoki.

⁽¹⁶⁾ Ze względu na dostępność danych wskaźniki zasięgu rokowań zbiorowych w Luksemburgu i na Łotwie w tym porównaniu odnoszą się do 2022 r., natomiast wskaźnik dla Estonii odnosi się do 2021 r.

⁽¹⁷⁾ Na Cyprze podany spadek pokrywa się z długoterminowym spadkiem poziomu uzwiązkowienia obserwowanym w tym kraju. W Rumunii podany wzrost prawdopodobnie odzwierciedla zarówno zmiany instytucjonalne, takie jak reformy dialogu społecznego, jak i metodykę pomiaru. Spadek na Malcie wynika z wykorzystania różnych źródeł danych.

⁽¹⁸⁾ Bułgaria, Chorwacja, Cypr, Czechy, Estonia, Grecja, Irlandia, Litwa, Łotwa, Luksemburg, Malta, Niemcy, Niderlandy, Polska, Rumunia, Słowacja, Słowenia i Węgry.

Do 15 czerwca 2026 r. Komisja otrzymała plany działania od 12 państw członkowskich ⁽¹⁹⁾. Zakres analizy ogranicza się zatem do planów działania tych państw członkowskich. W sześciu pozostałych państwach członkowskich ⁽²⁰⁾ plany działania są obecnie konsultowane z partnerami społecznymi. Komisja uważnie monitoruje sytuację w tych krajach i oczekuje, że w nadchodzących miesiącach ustanowią one swoje plany działania.

Zgodnie z wymogami dyrektywy otrzymane plany działania ustanowiono z udziałem partnerów społecznych ⁽²¹⁾. Większość państw członkowskich precyzuje w swoich planach działania, że zostały one ustanowione po konsultacji z partnerami społecznymi ⁽²²⁾ lub w porozumieniu z nimi ⁽²³⁾, natomiast w pozostałych przypadkach fakt, że przeprowadzono konsultacje z partnerami społecznymi, można wywnioskować z publicznie dostępnych źródeł ⁽²⁴⁾.

Wszystkie plany działania zawierają jasny harmonogram ich pełnego wdrożenia. Większość planów działania przekazanych Komisji ma zostać wdrożona w ciągu pięciu lat ⁽²⁵⁾. Okres ten pokrywa się z maksymalnym okresem do obligatoryjnego przeglądu planu działania, zgodnie z art. 4 ust. 2 dyrektywy. Niektóre z planów działania ⁽²⁶⁾ mają krótsze ramy czasowe wynoszące dwa lata. Oprócz ogólnych ram czasowych w większości planów działania określono konkretne terminy dla każdego z zawartych w nich środków ⁽²⁷⁾.

Otrzymane plany działania obejmują również konkretne środki mające na celu promowanie rokowań zbiorowych. Dyrektywa pozostawia państwom członkowskim swobodę w określaniu najlepszych sposobów osiągnięcia celu, jakim jest stopniowe zwiększanie zasięgu rokowań zbiorowych. W tym aspekcie państwa członkowskie mogłyby czerpać inspirację z innych niewiążących instrumentów UE, takich jak zalecenie Rady w sprawie wzmacniania dialogu społecznego ⁽²⁸⁾, a także wytyczna 7 zawarta w unijnych wytycznych dotyczących polityk zatrudnienia ⁽²⁹⁾.

⁽¹⁹⁾ Bułgaria, Czechy, Estonia, Grecja, Irlandia, Litwa, Łotwa, Malta, Niderlandy, Polska, Rumunia i Słowacja.

⁽²⁰⁾ Chorwacja, Cypr, Niemcy, Luksemburg, Węgry i Słowenia.

⁽²¹⁾ Art. 4 ust. 2 dyrektywy stanowi, że państwo członkowskie ustanawia taki plan działania po konsultacji z partnerami społecznymi lub w drodze porozumienia z nimi, lub – na wspólny wniosek partnerów społecznych – w formie przez nich uzgodnionej.

⁽²²⁾ Bułgaria, Estonia, Grecja, Irlandia, Litwa, Niderlandy, Polska i Słowacja.

⁽²³⁾ Czechy.

⁽²⁴⁾ Łotwa, Malta i Rumunia.

⁽²⁵⁾ Dotyczy to planów działania Bułgarii, Czech, Grecji, Irlandii, Malty, Polski, Rumunii i Słowacji, które mają zostać wdrożone do 2030 r. Plan działania Litwy, który został ustanowiony wcześniej niż pozostałe (2024 r.), przewiduje ramy czasowe jego realizacji wynoszące cztery lata (od 2024 r. do 2028 r.).

⁽²⁶⁾ Estonia, Łotwa i Niderlandy.

⁽²⁷⁾ Z wyjątkiem Estonii, Łotwy i Malty, które określiły jedynie ogólne ramy czasowe.

⁽²⁸⁾ Zalecenie Rady z dnia 12 czerwca 2023 r. w sprawie wzmacniania dialogu społecznego w Unii Europejskiej (C/2023/1389), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32023H01389>.

⁽²⁹⁾ Decyzja Rady (UE) 2024/3134 z dnia 2 grudnia 2024 r. w sprawie wytycznych dotyczących polityk zatrudnienia państw członkowskich, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202403134.

Konkretne środki mające na celu wspieranie rokowań zbiorowych zawarte w planach działania można podzielić, zgodnie z ich głównym celem, na sześć następujących głównych kategorii.

- 1) **Budowanie zdolności partnerów społecznych.** Środki te mają umożliwić partnerom społecznym skuteczniejsze angażowanie się w rokowania zbiorowe na wszystkich szczeblach. Często obejmują one szkolenia, rozwój umiejętności i wymianę wiedzy. Środki takie uwzględnia w swoich planach działania dziewięć z 12 państw członkowskich ⁽³⁰⁾.
- 2) **Poprawa ram regulacyjnych dotyczących rokowań zbiorowych.** Środki należące do tej kategorii mają na celu usunięcie przeszkód prawnych i proceduralnych, doprecyzowanie praw i obowiązków partnerów społecznych oraz umożliwienie rokowań zbiorowych na odpowiednich szczeblach (np. poprzez ułatwienie rokowań zbiorowych na szczeblu sektorowym lub w kontekście nowych form pracy). Środki tego rodzaju przewiduje większość planów działania ⁽³¹⁾.
- 3) **Podnoszenie świadomości i promowanie korzyści płynących z rokowań zbiorowych.** Środki te mają na celu usunięcie barier informacyjnych i kulturowych wśród pracowników, pracodawców i ogółu społeczeństwa. Obejmują one kampanie informacyjne, publikacje lub portale internetowe. Środki tej kategorii uwzględniono w 10 z 12 planów działania ⁽³²⁾.
- 4) **Poprawa gromadzenia, monitorowania i przejrzystości danych dotyczących rokowań zbiorowych.** Kategoria ta odnosi się do środków i narzędzi, takich jak rejestry umów zbiorowych, statystyki dotyczące zasięgu oraz regularne sprawozdania na temat umów zbiorowych i ich zasięgu. Środki tego rodzaju zawiera 10 planów działania ⁽³³⁾.
- 5) **Zachęty i mechanizmy wsparcia zachęcające do rokowań zbiorowych.** Niektóre przykłady z różnych planów działania w tej kategorii obejmują wprowadzenie zachęt podatkowych dla przedsiębiorstw, które zawarły umowy zbiorowe, lub utworzenie wyspecjalizowanych jednostek przy partnerach społecznych w celu zapewnienia wsparcia oraz wytycznych metodycznych w negocjowaniu umów zbiorowych. Środki, które można zaklasyfikować do tej kategorii, rozważa się w siedmiu planach działania ⁽³⁴⁾.
- 6) **Mechanizmy egzekwowania i rozstrzygania sporów.** Środki te obejmują powierzenie ważniejszej roli inspektoratom pracy w egzekwowaniu postanowień umów zbiorowych oraz zapewnienie mediatorom i arbitrom dodatkowych szkoleń i zasobów. Środki tego rodzaju pojawiają się w planach działania sześciu państw członkowskich ⁽³⁵⁾.

⁽³⁰⁾ Bułgaria, Czechy, Grecja, Irlandia, Litwa, Malta, Polska, Rumunia i Słowacja.

⁽³¹⁾ Bułgaria, Czechy, Estonia, Grecja, Irlandia, Litwa, Łotwa, Malta, Niderlandy, Polska i Słowacja.

⁽³²⁾ Bułgaria, Czechy, Estonia, Irlandia, Litwa, Łotwa, Niderlandy, Polska, Rumunia i Słowacja.

⁽³³⁾ Bułgaria, Czechy, Estonia, Grecja, Irlandia, Litwa, Łotwa, Niderlandy, Rumunia i Słowacja.

⁽³⁴⁾ Bułgaria, Irlandia, Litwa, Łotwa, Niderlandy, Polska i Rumunia.

⁽³⁵⁾ Bułgaria, Grecja, Irlandia, Niderlandy, Rumunia i Słowacja.

Dokument roboczy służb Komisji towarzyszący niniejszemu sprawozdaniu zawiera bardziej szczegółowy opis środków przewidzianych w planach działania w ramach poszczególnych kategorii.

Ocena planów działania przez Komisję

Wszystkie otrzymane plany działania można uznać za formalnie zgodne z wymogami prawnymi określonymi w art. 4 ust. 2 dyrektywy. Wszystkie zostały ustanowione z udziałem partnerów społecznych i zawierają zarówno jasny harmonogram, jak i szereg konkretnych środków mających na celu zwiększenie wskaźnika zasięgu rokowań zbiorowych.

Skuteczność planów działania należy oceniać w świetle specyfiki każdego krajowego systemu rokowań zbiorowych. Zgodnie z dyrektywą plany działania mają na celu stopniowe zwiększanie wskaźnika zasięgu rokowań zbiorowych. Nie istnieje jednak standardowa metodyka oceny *ex ante* skuteczności środków wspierających rokowania zbiorowe, ponieważ będzie to w dużym stopniu zależało od sposobu ich wdrażania w praktyce. Ponadto w każdym przypadku należy wziąć pod uwagę krajowe tradycje i praktyki dotyczące dialogu społecznego.

Ostatecznie skuteczność planów działania znajdzie odzwierciedlenie w ewolucji wskaźników zasięgu rokowań zbiorowych w nadchodzących latach. W związku z tym jest jeszcze zbyt wcześnie, aby wyciągnąć wnioski co do tego, czy każdy plan działania może przyczynić się do zwiększenia wskaźnika zasięgu.

Jednocześnie można już poczynić pewne wstępne uwagi co do najlepszych praktyk:

- **Poziom szczegółowości środków instytucjonalnych.** W większości planów działania opisano konkretnie przewidywane środki w zakresie podnoszenia świadomości i informowania ⁽³⁶⁾, które mogą przyczynić się do stworzenia bardziej sprzyjającego klimatu dla rokowań zbiorowych. Jeśli jednak chodzi o wyjaśnienie przyszłych zmian instytucjonalnych, które zostaną wprowadzone w ramach rokowań zbiorowych ⁽³⁷⁾, to są one często mniej klarowne. Biorąc pod uwagę, że środki instytucjonalne często mają bezpośredni pozytywny wpływ na wskaźniki zasięgu rokowań zbiorowych, lepiej byłoby, aby wszystkie plany działania określały takie środki w bardziej konkretny sposób.
- **Harmonogram wdrażania.** Wszystkie plany działania zawierają ogólne ramy czasowe ich wdrażania, ale w niektórych z nich nie określono konkretnych terminów dla poszczególnych zawartych w nich środków ⁽³⁸⁾. W tym względzie wyznaczenie pośrednich terminów i celów pośrednich można uznać za dobrą praktykę, ponieważ może to pomóc w zapewnieniu stałych postępów i umożliwić lepsze monitorowanie wdrażania.

⁽³⁶⁾ Takie jak kampanie uświadamiające, inicjatywy w zakresie gromadzenia danych lub publiczne rejestry umów zbiorowych.

⁽³⁷⁾ Podczas gdy niektóre państwa członkowskie, takie jak Bułgaria i Grecja, określają treść zmian regulacyjnych, które zamierzają wprowadzić, inne, takie jak Litwa, Łotwa lub Słowacja, pozostawiają tę kwestię bardziej otwartą i nie podają żadnych wskazówek co do ewentualnej treści zmian lub odnoszą się jedynie do potrzeby dalszych badań i analiz.

⁽³⁸⁾ Dotyczy to planów działania Estonii, Łotwy i Malty.

- **Zaangażowanie partnerów społecznych w monitorowanie wdrażania.** Chociaż wszystkie plany działania zawierają odniesienia do monitorowania ich wdrażania (w niektórych przypadkach ze szczegółowymi wskaźnikami), tylko niektóre z nich wyraźnie przewidują zaangażowanie partnerów społecznych w to zadanie ⁽³⁹⁾. Uznaje się to również za dobrą praktykę, ponieważ partnerzy społeczni będą zazwyczaj w stanie ocenić, czy środki zawarte w planie działania są prawidłowo wdrażane w praktyce.

WNIOSKI

W latach 2021–2023 we wszystkich państwach członkowskich ustawowe wynagrodzenia minimalne wzrosły. W około połowie państw członkowskich wzrosty te zrównoważyły utratę siły nabywczej spowodowaną wysoką inflacją. Płace minimalne wzrosły również bardziej w państwach, w których były one niższe, co przyczyniło się do wsparcia pozytywnej konwergencji wynagrodzeń minimalnych, zgodnie z celami dyrektywy.

W państwach członkowskich, w których ochrona w postaci wynagrodzeń minimalnych opiera się wyłącznie na rokowaniach zbiorowych, najniższe stawki wynagrodzenia uzgodnione w umowach zbiorowych znacznie się różniły. W większości państw wzrosty uzgodnione w umowach zbiorowych najniższych stawek wynagrodzenia były niższe od inflacji w okresie odniesienia. Zostało to jednak częściowo złagodzone przez fakt, że stawki te były na ogół stosunkowo wyższe niż w państwach, w których obowiązują ustawowe wynagrodzenia minimalne.

Obecnie w 18 państwach członkowskich wskaźnik zasięgu rokowań zbiorowych jest poniżej progu 80 %. Te państwa członkowskie są zatem zobowiązane do ustanowienia planu działania na rzecz wspierania rokowań zbiorowych zgodnie z dyrektywą. Do 15 czerwca 2026 r. Komisja otrzymała jednak plany działania tylko od 12 państw członkowskich.

Plany działania zgłoszone Komisji są zgodne z wymogami określonymi w dyrektywie. Zostały one ustanowione z udziałem partnerów społecznych i zawierają zarówno konkretne środki promujące rokowania zbiorowe, jak i jasny harmonogram ich wdrażania. We wstępnej ocenie określono pewne najlepsze praktyki, takie jak wprowadzenie szczegółowych wyjaśnień dotyczących przewidywanych środków instytucjonalnych. Państwa członkowskie mogą chcieć uwzględnić te elementy w kontekście przyszłego przeglądu i aktualizacji swoich planów działania.

Komisja zamierza ściśle monitorować wpływ planów działania na zmiany wskaźnika zasięgu rokowań zbiorowych w zainteresowanych państwach członkowskich i ponownie oceni skuteczność tych planów działania w następnym sprawozdaniu okresowym dla Parlamentu Europejskiego i Rady na podstawie art. 10 ust. 3 dyrektywy.

⁽³⁹⁾ Grecja, Czechy, Słowacja, Polska i Rumunia.