

Strasbourg, 13.3.2018  
COM(2018) 132 final

2018/0059 (NLE)

Propunere de

**RECOMANDARE A CONSILIULUI**

**privind accesul la protecție socială pentru lucrători și pentru persoanele care desfășoară  
o activitate independentă**

{SWD(2018) 70 final} - {SWD(2018) 71 final} - {SWD(2018) 79 final}

## **EXPUNERE DE MOTIVE**

### **1. CONTEXTUL PROPUNERII**

#### **• Motivele și obiectivele propunerii**

Asigurarea accesului la protecție socială este esențială pentru siguranța economică și socială a forței de muncă și pentru buna funcționare a piețelor forței de muncă care creează locuri de muncă și creștere durabilă. Cu toate acestea, există un număr tot mai mare de persoane care, din cauza tipului lor de raport de muncă sau a formei de activitate independentă nu beneficiază de un acces suficient la protecție socială.

Protecția socială poate fi furnizată prin intermediul prestațiilor în natură sau în numerar. În general, ea este asigurată prin intermediul unor sisteme de asistență socială care protejează toate persoanele (bazate pe cetățenie/reședință și finanțate prin impozitare generală) și prin sisteme de securitate socială care protejează persoanele pe piața forței de muncă, adesea bazate pe contribuțiile aferente veniturilor lor salariale. Securitatea socială include mai multe ramuri, care acoperă o varietate de riscuri sociale, precum șomaj, boală sau vârstă înaintată.

Pilonul european al drepturilor sociale<sup>1</sup>, proclamat în comun de Parlamentul European, Consiliu și Comisie în noiembrie 2017, a stabilit 20 de principii și drepturi în sprijinul echității și bunei funcționări a piețelor forței de muncă și a sistemelor de asistență socială. Principiul 12 al pilonului precizează, în special, următoarele: „*Indiferent de tipul și de durata raportului de muncă, lucrătorii și, în condiții comparabile, persoanele care desfășoară activități independente au dreptul la o protecție socială adecvată*”. Prezenta inițiativă urmărește punerea în aplicare a acestui principiu, contribuind totodată la punerea în aplicare a celorlalte principii ale pilonului referitoare la „locurile de muncă sigure și adaptabile”, „indemnizațiile de șomaj”, „accesul la asistență medicală” și „prestațiile pentru limită de vârstă și pensii”. Prezenta recomandare se aplică ramurilor protecției sociale care sunt mai strâns legate de statutul pe piața forței de muncă sau de tipul de raport de muncă și care, în cea mai mare parte, asigură protecția împotriva pierderii de venituri salariale în momentul apariției unui anumit risc.

Sistemele de asistență și de protecție socială diferă în cadrul UE, reflectând diversele tradiții naționale, preferințe politice și bugete. Cu toate acestea, ele se confruntă cu provocări similare, transformatoare. Mai exact, în trecut, raporturile de muncă au fost caracterizate în principal de contracte pe durată nedeterminată cu normă întreagă între un lucrător și un angajator unic. În ultimele două decenii, însă, globalizarea, tehnologia, schimbarea preferințelor individuale și modificările demografice au contribuit la schimbări importante pe piețele forței de muncă. Acestea au condus la dezvoltarea unor forme de ocupare a forței de muncă diferite de contractele pe durată nedeterminată cu normă întreagă, cum ar fi munca temporară, munca cu fracțiune de normă și activitățile cu caracter ocazional. Aceste forme de ocupare a forței de muncă oferă mai multă flexibilitate întreprinderilor pentru adaptarea ofertei de lucru la nevoile lor comerciale, precum și lucrătorilor pentru adaptarea modelelor lor de lucru la preferințele personale. Carierele au devenit, de asemenea, mai puțin liniare, oamenii tranzitând mai adesea între diverse statute pe piața forței de muncă și/sau combinând munca salariată cu activitatea independentă.

---

<sup>1</sup> COM(2017)251.

Mai recent, digitalizarea a dus la o creștere semnificativă a ritmului schimbării. Întreprinderile și mediile de afaceri trebuie să își adapteze mai rapid activitățile economice la diferitele piețe, să introducă noi cicluri de producție și activități sezoniere și să abordeze în mod eficient fluctuațiile volumelor și ale fluxurilor de afaceri. În multe cazuri, noile forme de ocupare a forței de muncă și noile tipuri de contracte, precum lucrul la cerere, munca ocazională bazată pe bonuri și munca intermitentă sunt opțiuni preferate de întreprinderi pentru a răspunde acestor nevoi. Alte noi forme de activitate independentă sau de ocupare a forței de muncă, cum ar fi lucrul pe platforme online, creează de asemenea noi oportunități de intrare, de menținere pe piața forței de muncă sau de suplimentare a venitului de la locul lor de muncă principal.

De asemenea, din motive similare, desfășurarea unei activități independente a evoluat în ultimele două decenii în UE. Important este faptul că schimbările structurale de pe piețele forței de muncă au estompat delimitările statutelor pe piața forței de muncă. Pe lângă tradiționalii „antreprenori” și profesiile libérale, statutul de persoană care desfășoară o activitate independentă este utilizat pe scară mai largă, în unele cazuri chiar și atunci când există, de fapt, un raport de muncă de subordonare.

Întrucât piața forței de muncă evoluează - existând un număr tot mai mare de persoane care desfășoară o activitate independentă, care ocupă locuri de muncă nereglementate de contracte standard sau care tranzitează între activități salariate și activități independente și combinații ale acestora - o mare parte a forței de muncă nu are un acces suficient la protecție socială ca urmare a statutului pe piața forței de muncă sau a tipului de raport de muncă.

Aceste discrepanțe măresc riscurile pentru bunăstarea persoanelor afectate și a familiilor lor, care sunt expuse la o insecuritate economică mai mare, dar și pentru economie și societate, în ceea ce privește cererea internă, investițiile în capitalul uman și coeziunea socială. În timp, efectele cumulate ale acestor discrepanțe în materie de acces la protecție socială ar putea să ducă la noi inegalități între generații, dar și în cadrul aceleiași generații, între cei care dețin sau care reușesc să obțină contracte de muncă cu drepturi sociale depline și cei care nu reușesc să facă acest lucru. Aceste efecte pot constitui o discriminare indirectă a tinerilor, a persoanelor născute în străinătate și a femeilor, toți aceștia fiind mult mai susceptibili să fie angajați cu contracte de muncă atipice.

Discrepanțele în ceea ce privește accesul la protecție socială, ca urmare a statutului pe piața forței de muncă și a tipului de raport de muncă, pot compromite valorificarea oportunităților de a trece de la un statut la altul pe piața forței de muncă, dacă acest lucru înseamnă pierderea drepturilor, și, în cele din urmă, pot duce la o creștere mai mică a productivității muncii. Așadar, ele pot, de asemenea, să nu fie favorabile spiritului antreprenorial și să împiedice competitivitatea și creșterea durabilă.

Pe termen lung, miza o constituie sustenabilitatea socială și economică a sistemelor naționale de protecție socială. Discrepanțele în ceea ce privește accesul la protecție socială pentru grupuri tot mai mari de persoane le vor determina pe acestea să recurgă, în ultimă instanță și în caz de risc social, la plase de siguranță finanțate din impozite, în timp ce numărul de persoane care contribuie la protecția socială va fi proporțional mai mic. Aceste discrepanțe pot duce, de asemenea, la utilizarea abuzivă a statutelor profesionale și la o concurență neloială între întreprinderile care vor contribui în continuare la protecția socială și cele care nu o vor face.

Inițiativa privind „Accesul la protecție socială pentru lucrători și pentru persoanele care desfășoară o activitate independentă” are drept obiectiv sprijinirea tuturor persoanelor care desfășoară o activitate independentă și a lucrătorilor care prestează muncă atipică și care, ca

urmare a tipului de contract sau a statutului lor pe piața forței de muncă, nu sunt protejați suficient prin sistemele de protecție socială în materie de șomaj, boală, maternitate sau paternitate, accidente la locul de muncă și boli profesionale, invaliditate și limită de vârstă. În special, inițiativa vizează să încurajeze statele membre:

- să permită tuturor lucrătorilor salariați sau persoanelor care desfășoară o activitate independentă să adere la sistemele de protecție socială corespunzătoare (anulând discrepanțele în materie de acoperire oficială),
- să ia măsuri care să permită tuturor lucrătorilor salariați și persoanelor care desfășoară o activitate independentă să acumuleze și să beneficieze de drepturile care li se cuvin ca membri ai unui sistem (acoperire efectivă adecvată) și să faciliteze transferabilitatea între sisteme a drepturilor la protecție socială,
- să mărească transparența în ceea ce privește sistemele de protecție socială și drepturile aferente.

Prezenta inițiativă face parte din pachetul privind echitatea socială, alături de o propunere de regulament al Parlamentului European și al Consiliului de instituire a Autorității Europene a Muncii<sup>2</sup> și de o Comunicare privind monitorizarea punerii în aplicare a Pilonului european al drepturilor sociale<sup>3</sup>.

Alte inițiative care contribuie la punerea în aplicare a Pilonului european al drepturilor sociale sunt strâns legate de prezenta propunere de recomandare și complementare acesteia, în special propunerea Comisiei de directivă a Parlamentului European și a Consiliului privind transparența și previzibilitatea condițiilor de muncă în Uniunea Europeană (a se vedea secțiunea de mai jos privind coerența cu politicile existente).

Prezenta recomandare se bazează pe Recomandarea OIM privind nivelurile minime de protecție socială<sup>4</sup>, pe care o completează; recomandarea respectivă oferă îndrumare țărilor în ceea ce privește extinderea acoperirii protecției sociale prin prioritizarea stabilirii unor niveluri minime naționale de protecție socială accesibile tuturor celor care au nevoie.

Provocarea abordată de recomandare afectează un număr semnificativ de persoane din UE. Împreună, activitățile independente și formele atipice de muncă reprezintă o parte semnificativă a pieței forței de muncă. În 2016, 14 % dintre persoanele angajate în UE desfășurau o activitate independentă, 8 % erau lucrători temporari cu normă întreagă, 4 % erau lucrători temporari cu fracțiune de normă, 13 % erau lucrători cu contract permanent cu normă redusă și 60 % erau lucrători cu contract permanent cu normă întreagă.

Predominanța muncii atipice și a activităților independente variază foarte mult la nivel de state membre, regiuni, sectoare și generații. Proporția lucrătorilor tineri cu vârste cuprinse între 20 și 30 de ani cu contracte temporare, cu alte tipuri de contracte sau fără contract este de două ori mai mare decât cea a altor grupe de vârstă. Împărțirea pe sexe este, de asemenea, evidentă, cu o puternică predominanță a bărbaților în rândul persoanelor care desfășoară o activitate independentă, precum și o puternică predominanță a femeilor în situații de muncă cu durată determinată și/sau cu fracțiune de normă.

---

<sup>2</sup> COM(2018)131.

<sup>3</sup> COM(2018)130.

<sup>4</sup> Recomandarea nr. 202 din 2012 a OIM privind nivelurile minime de protecție socială.

De asemenea, persoanele care desfășoară o activitate independentă formează un grup eterogen. Majoritatea persoanelor aleg în mod voluntar să desfășoare o activitate independentă, cu sau fără angajați, asumându-și riscul de a deveni antreprenori, în timp ce 20 % desfășoară o activitate independentă deoarece nu pot găsi un loc de muncă ca angajați. Unii se bucură de o bună calitate a locului de muncă și de autonomie; alții, mai puțin de 10 %, se confruntă cu dependență economică și vulnerabilitate financiară. Dintre întreprinderile nou-înființate în fiecare an în UE, cele înființate de persoanele care desfășoară o activitate independentă reprezintă între 15 % și 100 % în statele membre în care datele permit efectuarea acestei analize<sup>5</sup>. Întreprinderile nou înființate create de persoanele care desfășoară o activitate independentă prezintă, de regulă, rate de supraviețuire cuprinse între 30 % și 60 % după primii cinci ani.

În plus, un număr tot mai mare de persoane acumulează, în paralel, mai multe contracte de muncă sau combină statutul de salariat cu activități independente. În unele cazuri, o sursă principală identificabilă de venit este însoțită de activități marginale/auxiliare; în alte cazuri, mai multe activități permit constituirea unui venit, dar nu se poate identifica o sursă principală de venit.

În anumite țări, persoanele care desfășoară o activitate independentă nu au fost niciodată incluse integral în sistemele de protecție socială. În 2017, persoanele care desfășurau o activitate independentă nu aveau acces la măsuri de protecție împotriva șomajului în unsprezece state membre. Ele nu erau asigurate împotriva accidentelor de muncă și a bolilor profesionale în zece state membre și nu erau acoperite de prestațiile de boală în trei dintre acestea. În țările în care se oferă acoperire voluntară persoanelor care desfășoară o activitate independentă, ratele de absorbție sunt scăzute, variind între 1 % și 20 %. În schimb, persoanele care prestează muncă atipică au, de obicei, același acces legal la sisteme de protecție socială ca și persoanele cu contracte de muncă standard, cu excepția importantă a anumitor categorii de lucrători, inclusiv lucrători ocazionali și sezonieri, ucenici sau stagiați, lucrători la cerere, precum și persoane cu contracte prin agent de muncă temporară sau cu contracte specifice unei anumite țări.

Unii lucrători care prestează muncă atipică și unele persoane care desfășoară o activitate independentă se confruntă cu obstacole în a acumula și beneficia de drepturi adecvate la prestații, din cauza normelor care guvernează contribuțiile și drepturile (perioadă minimă de cotizare, perioadă minimă de lucru, perioadă lungă de așteptare sau durată scurtă a prestațiilor), a modului în care este evaluată baza venitului sau a gradului insuficient de adecvare a prestațiilor.

Mai mult, deși majoritatea statelor membre furnizează informații generale cu privire la drepturile și obligațiile legate de participarea la sistemele de protecție socială, doar jumătate dintre acestea furnizează informații referitoare la drepturile și obligațiile individuale. Accesul la informații personalizate i-ar ajuta pe cetățeni să fie conștienți de drepturile pe care le-au dobândit pe parcursul carierei lor și, astfel, le-ar permite să ia decizii în cunoștință de cauză.

- **Coerența cu dispozițiile deja existente în domeniul de politică vizat**

Recomandarea este coerentă cu politicile existente în domeniul protecției sociale și se bazează pe acestea.

---

<sup>5</sup> Belgia, Cipru, Republica Cehă, Estonia, Finlanda, Franța, Grecia, Ungaria, Irlanda, Lituania, Luxemburg, Malta, Polonia și Regatul Unit.

În special, orientările existente la nivelul UE în ceea ce privește accesul la protecția socială<sup>6</sup> în contextul semestrului european și al metodei deschise de coordonare în materie de protecție socială și de incluziune socială au creat un consens în rândul statelor membre și al instituțiilor UE cu privire la faptul că sistemele de protecție socială trebuie modernizate<sup>7</sup>. În acest context, au fost elaborate orientări de politică în cadrul principalelor ramuri ale protecției sociale (pensii, indemnizații de șomaj etc.). Prezenta inițiativă ar putea, prin urmare, să completeze cooperarea în curs în domeniul protecției sociale, prin examinarea situației persoanelor care desfășoară o activitate independentă și a lucrătorilor care prestează muncă atipică la nivelul mai multor ramuri ale protecției sociale.

De-a lungul anilor, prin intermediul Directivei privind munca prin agent de muncă temporară<sup>8</sup> și al acordurilor negociate între partenerii sociali și implementate prin Directiva privind munca pe fracțiune de normă și Directiva privind munca pe durată determinată<sup>9</sup>, s-a dezvoltat un cadru juridic al UE pentru protecția drepturilor în unele sectoare ale muncii atipice. Însă, dat fiind că directivele se aplică condițiilor de încadrare în muncă, impactul lor asupra protecției sociale este destul de limitat. Ele reglementează drepturile la protecție socială care sunt strâns legate de condițiile de încadrare în muncă și sunt considerate parte a remunerației, cum ar fi pensiile ocupaționale<sup>10</sup>, indemnizația de maternitate și indemnizația de boală. Cu toate acestea, în jurisprudența sa, Curtea de Justiție a clarificat că directivele nu se aplică sistemelor obligatorii de protecție socială<sup>11</sup>. În preambulurile la acordurile lor<sup>12</sup>, partenerii sociali solicită statelor membre să se asigure că măsurile de protecție socială sunt adaptate pentru a se potrivi cu evoluția formelor flexibile de muncă. Aceste preambuli nu sunt obligatorii din punct de vedere juridic și, în timp ce statele membre și-au luat, în mai multe rânduri, angajamentul de a face ca protecția socială să fie mai favorabilă creării de locuri de muncă, o analiză recentă a măsurii în care acest lucru s-a întâmplat sugerează că, în multe state membre, mai rămâne încă destul loc pentru îmbunătățiri<sup>13</sup>.

În domeniul egalității de gen, o serie de directive prevăd unele drepturi legate de echilibrul dintre viața profesională și cea privată. Directiva 2010/41/UE<sup>14</sup> privind aplicarea principiului egalității de tratament între bărbații și femeile care desfășoară o activitate independentă

<sup>6</sup> Recomandarea Consiliului din 27 iulie 1992 privind convergența obiectivelor și a politicilor de protecție socială (92/442/CEE), JO L 245, 26.8.1992, p. 49-52, Recomandarea Comisiei din 3 octombrie 2008 privind incluziunea activă a persoanelor excluse de pe piața muncii [C(2008) 5737], JO L 307, 18.11.2008, p. 11-14, Comunicarea Comisiei „Către investiții sociale pentru promovarea creșterii și coeziunii - inclusiv implementarea Fondului social european pentru perioada 2014-2020”, COM (2013)83, „Un angajament reînnoit în favoarea unei Europe sociale: consolidarea metodei deschise de coordonare în materie de protecție socială și de incluziune socială”, [COM(2008) 418 final], Decizia (UE) 2015/1848 a Consiliului din 5 octombrie 2015 privind orientările pentru politicile de ocupare a forței de muncă ale statelor membre pentru 2015, JO L 268, 15.10.2015, recomandări specifice fiecărei țări.

<sup>7</sup> Modernizarea și îmbunătățirea protecției sociale în Uniunea Europeană, Comunicare a Comisiei, COM (97) 102 final, 12 martie 1997.

<sup>8</sup> Directiva privind munca prin agent de muncă temporară, disponibilă [online](#).

<sup>9</sup> Directiva 1999/70/CE privind munca pe durată determinată, disponibilă [online](#); Directiva 97/81/CE privind munca pe fracțiune de normă, disponibilă [online](#).

<sup>10</sup> A se vedea cauzele conexe C-396/08 și C-395/08, Bruno și alții, la punctul 41, disponibile [online](#).

<sup>11</sup> Ibid și cauza C-385/11 Moreno / INSS, disponibilă [online](#).

<sup>12</sup> Acordul-cadru cu privire la munca pe durată determinată, încheiat la 18 martie 1999 între organizațiile generale de tip confederativ (CES, UNICE și CEEP), Acordul-cadru privind munca pe fracțiune de normă, încheiat la 6 iunie 1997 între organizațiile interprofesionale cu vocație generală (UCIPE, CEIP și CES).

<sup>13</sup> ESPN (2017), Rapoarte tematice privind *Accesul la protecție socială al persoanelor care desfășoară o activitate independentă sau care sunt angajate cu contracte de muncă atipice*.

<sup>14</sup> Document disponibil [online](#).

prevede posibilitatea de a acorda femeilor (inclusiv soților și soțiilor celor care desfășoară o activitate independentă) dreptul la concediu și la prestații de maternitate timp de cel puțin 14 săptămâni. Având în vedere faptul că această directivă lasă la latitudinea statelor membre să stabilească dacă dreptul la aceste prestații ar trebui să se acorde în mod obligatoriu sau pe o bază voluntară, nivelul prestațiilor și condițiile de eligibilitate variază foarte mult între statele membre. Propunerea Comisiei pentru o directivă privind echilibrul dintre viața profesională și cea privată a părinților și îngrijitorilor<sup>15</sup> prevede acoperirea prin prestații de paternitate, prestații parentale și prestații pentru îngrijitori a tuturor lucrătorilor cu contract de muncă sau aflați într-un raport de muncă, inclusiv a lucrătorilor care prestează muncă atipică.

În ceea ce privește transferabilitatea, nu există nicio cerință în dreptul UE care să garanteze transferabilitatea drepturilor la pensie ocupațională, însă Directiva 2014/50/UE<sup>16</sup> privind transferabilitatea drepturilor la pensie ocupațională încurajează statele membre să îmbunătățească transferabilitatea și, de altfel, toate statele membre au ales să extindă același tratament juridic la toți lucrătorii (directiva nu se aplică persoanelor care desfășoară o activitate independentă) care părăsesc un sistem de pensii ocupaționale.

În plus, mai multe inițiative recente ale UE vor contribui la soluționarea problemei referitoare la transparență. În primul rând, este vorba despre prestațiile pentru limită de vârstă în contextul pensiilor ocupaționale. Acest aspect va fi abordat prin Directiva privind cerințele minime de creștere a mobilității lucrătorilor între statele membre prin îmbunătățirea dobândirii și păstrării drepturilor la pensie suplimentară<sup>17</sup> (Directiva privind transferabilitatea) și prin reformarea Directivei privind activitățile și supravegherea instituțiilor pentru furnizarea de pensii ocupaționale (Directiva IORP)<sup>18</sup>. Ambele directive îmbunătățesc furnizarea de informații cu privire la sistemele de pensii. Directiva privind transferabilitatea reglementează, de asemenea, protecția drepturilor la pensie în momentul încetării contractelor de muncă<sup>19</sup>. Cele două directive ar trebui să fie transpuse în dreptul național până la 21 mai 2018 și, respectiv, 13 ianuarie 2019.

În al doilea rând, lipsa de transparență pentru alte domenii de protecție socială pentru lucrători va fi parțial abordată în propunerea Comisiei pentru o directivă privind transparența și previzibilitatea condițiilor de muncă în Uniunea Europeană<sup>20</sup>, însă domeniul de aplicare nu include persoanele care desfășoară o activitate independentă. În conformitate cu propunerea respectivă, lucrătorii vor primi informații cu privire la instituția (instituțiile) responsabile cu protecția socială care primesc contribuțiile sociale aferente unui raport de muncă și orice protecție referitoare la protecția socială oferită de angajator. Cu toate acestea, propunerea de directivă nu stabilește dacă lucrătorii ar trebui să aibă acces la protecție socială. Ea se limitează la garantarea faptului că informațiile privind drepturile dobândite sunt puse la dispoziția angajaților.

<sup>15</sup> COM(2017)253/884003.

<sup>16</sup> Pentru informații suplimentare, a se vedea anexa 8.

<sup>17</sup> Directiva 2014/50/UE privind cerințele minime de creștere a mobilității lucrătorilor între statele membre prin îmbunătățirea dobândirii și a păstrării drepturilor la pensie suplimentară. Articolul 6 prevede că statele membre trebuie să se asigure că membrii activi ai regimului pot obține, la cerere, informații cu privire la felul în care încetarea raportului de muncă le-ar afecta drepturile la pensie suplimentară.

<sup>18</sup> Directiva 2016/2341/UE privind activitățile și supravegherea instituțiilor pentru furnizarea de pensii ocupaționale (IORP).

<sup>19</sup> Articolul 37 alineatul (1) litera (j) din Directiva 2016/2341 privind informațiile generale cu privire la schema de pensii prevede dispoziții referitoare la transferabilitate. În cazul în care un membru are dreptul de a transfera drepturi la pensie, trebuie să se furnizeze informații suplimentare privind aranjamentele referitoare la un astfel de transfer.

<sup>20</sup> COM(2017) 797 final, disponibilă [online](#).

- **Coerența cu alte politici ale Uniunii**

Inițiativa este în concordanță cu prioritatea politică acordată unei uniuni economice și monetare mai echitabile și mai profunde. Economia UE în ansamblu ar putea beneficia de efecte pozitive asupra dinamismului pieței forței de muncă, precum și de reducerea costurilor sociale și a celor legate de nesiguranța economică. În funcție de opțiunile de finanțare, întreprinderile ar putea să se confrunte cu o creștere a costurilor legate de gestionarea fluctuațiilor în materie de producție, în paralel cu o ușoară creștere a costurilor pentru munca atipică și activitățile independente. Cu toate acestea, ele ar putea beneficia totodată de o posibilă creștere a productivității persoanelor în cadrul noilor forme de ocupare a forței de muncă, precum și de o concurență mai loială.

Acordarea de prestații grupurilor neacoperite anterior prin intermediul sistemelor publice de protecție socială ar putea duce la o creștere a cheltuielilor publice. Costurile bugetare inițiale ar putea fi totuși reduse ca urmare a creșterii contribuțiilor la protecția socială și a veniturilor fiscale legate de consumul casnic, dat fiind efectul pozitiv asupra venitului disponibil al gospodăriilor, în special pentru gospodăriile mai sărace. Mai mult, în cazurile în care grupurile neacoperite anterior se bazează în prezent pe plase de siguranță de ultimă instanță, cum ar fi asistența socială, cheltuielile pentru alte părți ale bugetului ar putea fi reduse. Ar putea apărea, de asemenea, unele costuri pentru furnizarea de informații personalizate. Cu toate acestea, costurile respective sunt considerate a fi semnificativ mai mici decât beneficiile preconizate, atât pentru indivizi, pe toată durata de viață, cât și, pe termen mediu și lung, pentru sistemele de protecție socială.

Prezenta inițiativă este în concordanță cu Comunicarea Comisiei privind „O agendă europeană pentru economia colaborativă”, în care s-a evidențiat faptul că existența sau absența unui raport de muncă între o platformă și prestatorul serviciului de bază trebuie să se stabilească pe baza unei evaluări de la caz la caz, care să analizeze, în mod cumulativ, în special dacă prestatorul de servicii acționează sub îndrumarea platformei care stabilește natura activității, remunerația și condițiile de muncă; dacă prestatorul de servicii primește o remunerație; și natura muncii.<sup>21</sup>

## **2. TEMEI JURIDIC, SUBSIDIARITATE ȘI PROPORȚIONALITATE**

- **Temei juridic**

Inițiativa „Accesul la protecție socială pentru lucrători și pentru persoanele care desfășoară o activitate independentă” va sprijini obiectivele Uniunii recunoscute în articolul 3 din Tratatul privind UE: promovarea bunăstării cetățenilor, dezvoltarea durabilă a Europei care urmărește ocuparea integrală a forței de muncă și progresul social, dar și obiectivul de a promova justiția socială și protecția socială, egalitatea între femei și bărbați și solidaritatea între generații. În conformitate cu articolul 9 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, la definirea și punerea în aplicare a politicilor și acțiunilor sale Uniunea ține seama de cerințele privind promovarea unui nivel ridicat al ocupării forței de muncă, garantarea unei protecții sociale corespunzătoare, combaterea excluziunii sociale, precum și de cerințele privind un nivel ridicat de educație, de formare profesională și de protecție a sănătății umane.

---

<sup>21</sup> COM(2016)356.



Recomandarea Consiliului ar urma să se bazeze pe articolul 292 din TFUE, coroborat cu articolul 153 alineatul (1) litera (c) și alineatul (2) al treilea paragraf, precum și cu articolul 352 din TFUE.

Articolul 153 alineatul (1) litera (c) și alineatul (2) din TFUE permite legiuitorului UE să adopte măsuri în domeniul protecției sociale și al protecției sociale a lucrătorilor, atât timp cât acesta (i) evită impunerea unor constrângeri administrative, financiare și juridice într-un mod care ar frâna crearea și dezvoltarea întreprinderilor mici și mijlocii, (ii) nu afectează dreptul statelor membre de a defini principiile fundamentale ale sistemelor lor de protecție socială; (iii) nu aduce atingere în mod semnificativ echilibrului financiar al acestor sisteme. Acest temei juridic poate fi utilizat pentru a aborda provocările legate de accesul la protecția socială pentru persoanele care prestează muncă atipică. Se solicită Consiliului să hotărască în unanimitate.

Articolul 352 din TFUE poate constitui temeiul juridic al unei inițiative legate de provocările privind accesul la protecție socială pentru persoanele care desfășoară diferite forme de activități independente. Și în acest caz, se solicită Consiliului să hotărască în unanimitate.

- **Subsidiaritatea (în cazul competențelor neexclusive)**

Politica privind ocuparea forței de muncă și protecția socială rămâne, în primul rând, o responsabilitate a statelor membre.

Problema accesului insuficient la protecție socială pentru un număr tot mai mare de persoane pe piața muncii și consecințele sale negative asupra coeziunii sociale, asupra dinamismului pieței forței de muncă și asupra creșterii economice durabile sunt des întâlnite în statele membre. În timp ce unele state membre au adoptat reforme sau desfășoară dezbateri naționale pe această temă, datele arată că aceste reforme, deși constituie pași în direcția cea bună, nu sunt complete și sistematice, adică nu elimină discrepanțele în legătură cu accesul tuturor grupurilor și pentru toate ramurile protecției sociale. Nici dezbaterile actuale nu implică în mod necesar faptul că toate statele membre intenționează să ia măsuri. La nivel individual, statele membre pot ezita să reglementeze acest domeniu pe cont propriu, deoarece există temeri că astfel de măsuri ar putea pune propriile întreprinderi într-o situație dezavantajoasă față de întreprinderile din alte state membre.

Acțiunea la nivelul UE poate fi un stimulent pentru continuarea reformelor la nivel național și poate să garanteze că nu se înregistrează progrese parțiale sau inegale, ci că ele au loc la nivelul tuturor grupurilor, al tuturor ramurilor protecției sociale și al tuturor statelor membre. Acțiunea la nivelul UE poate, de asemenea, să ducă la evitarea unei „uniformizări la un nivel inferior” și să garanteze că toate statele membre se îndreaptă simultan în aceeași direcție, promovând convergența în sens ascendent în interiorul statelor membre și între acestea, în beneficiul economiei UE în ansamblu.

Luarea de măsuri la nivelul UE poate, de asemenea, să diminueze obstacolele reprezentate de această problemă în ceea ce privește îndeplinirea obiectivelor Uniunii. Decalajele dintre tipurile de raporturi de muncă sau dintre statutele de pe piața forței de muncă în ceea ce privește accesul la protecția socială pot fi în detrimentul obiectivului fundamental al UE de a promova ocuparea integrală a forței de muncă, împiedicând mobilitatea ocupațională a forței de muncă, inclusiv către sectoare cu o productivitate mai ridicată. Ele pot descuraja lucrătorii să ocupe un anumit loc de muncă sau să își asume riscuri specifice desfășurării unei activități independente, împiedicând astfel spiritul antreprenorial și inovarea. Această problemă poate, de asemenea, constitui un obstacol pentru realizarea obiectivelor Uniunii în ceea ce privește calitatea locurilor de muncă și combaterea sărăciei și a excluziunii sociale.

Prin sporirea convergenței către instituții robuste pe piața muncii, luarea de măsuri la nivelul UE poate facilita crearea unei structuri economice reziliente și poate promova coeziunea socială în Uniune.

Măsurile propuse în prezenta recomandare vizează eliminarea sau reducerea obstacolelor care împiedică sistemele de protecție socială să ofere o protecție socială adecvată, indiferent de tipul de raporturi de muncă sau de statutul pe piața forței de muncă, respectând totodată competențele statelor membre în elaborarea sistemelor lor de protecție socială. Statele membre au la dispoziție un număr de opțiuni, în ceea ce privește: i) nivelul de protecție oferit, ii) dacă să extindă acoperirea în cadrul sistemelor existente sau prin crearea de noi sisteme, iii) modalitățile de finanțare a protecției și iv) combinații ale sistemelor care urmează a fi utilizate (publice, ocupaționale sau private). Aceste aspecte depășesc domeniul de aplicare al prezentei inițiative. Statele membre sunt cele mai în măsură să decidă cu privire la aceste dimensiuni ale asigurării unei protecții efective în cel mai eficient mod, având în vedere diversitatea sistemelor de protecție socială existente în Uniune.

- **Proportionalitatea**

Principiul proporționalității este respectat pe deplin, întrucât domeniul de aplicare al propunerii se limitează la asigurarea standardelor minime în ceea ce privește accesul la protecție socială.

Mai mult, propunerea oferă statelor membre opțiunea de a menține sau de a stabili standarde mai favorabile și de a ține seama de particularitățile situațiilor la nivel național. În consecință, propunerea lasă loc pentru flexibilitate în ceea ce privește alegerea măsurilor concrete de punere în aplicare.

Proportionalitatea joacă, de asemenea, un rol esențial în ghidarea alegerii instrumentului (a se vedea secțiunea de mai jos).

Astfel cum se demonstrează în evaluarea impactului din anexa 7, câteva state membre au început dezbaterile naționale și întreprind o serie de reforme. Prezenta recomandare va continua să sprijine aceste eforturi la nivel național, bazându-se pe bunele practici, pe experiența și pe dovezile colectate din întreaga Uniune, și să încurajeze luarea de măsuri menite să abordeze discrepanțele în colectarea datelor.

Astfel cum se indică în evaluarea impactului (capitolele 5 și 6), cuantificările disponibile indică faptul că costurile determinate de extinderea accesului oficial și efectiv și îmbunătățirea transparenței sunt rezonabile și justificate în raport cu beneficiile acumulate pe termen mai lung în ceea ce privește ocuparea unui loc de muncă mai sigur, o mai mare productivitate și coeziune socială, în concordanță cu ambițiile sociale mai ample ale UE.

- **Alegerea instrumentului**

Instrumentul preferat pentru inițiativă este o recomandare a Consiliului, care să ofere orientări statelor membre cu privire la modul în care se poate obține accesul la protecție socială pentru toate persoanele încadrate în muncă și pentru cele care desfășoară o activitate independentă.

Comisia consideră că o recomandare a Consiliului este cea mai adecvată abordare în acest moment pentru luarea de măsuri la nivelul UE în ceea ce privește soluționarea provocărilor legate de accesul la protecție socială. Spre deosebire de o directivă, care ar impune obținerea de rezultate obligatorii, recomandarea permite UE și statelor membre să continue să lucreze împreună pentru a aborda diferitele dimensiuni ale problemei și pentru a anticipa modul în care ele vor evolua, inclusiv implicațiile la nivel național și eventualele efecte induse pe piața internă, pentru a stimula și a orienta reformele naționale și pentru a garanta că progresul nu este unul parțial sau inegal la nivelul grupurilor-țintă și al ramurilor protecției sociale.

Recomandarea răspunde necesității de a acționa la nivelul UE, ținând cont de lipsa unui consens politic, în acest stadiu, în direcția realizării de reforme. Într-adevăr, consultările cu părțile interesate (a se vedea mai jos) demonstrează divergențe considerabile legate de cel mai bun instrument, precum și de direcția spre care trebuie să se îndrepte reformele. În plus, ele pot veni în sprijinul eforturilor menite să consolideze baza de cunoștințe statistice necesare pentru a monitoriza situația la nivelul UE.

Așadar, principala valoare adăugată a unei recomandări este aceea de a crea o dinamică în sprijinul și în completarea dezbaterilor și a reformelor naționale, de a îndruma statele membre în eforturile lor și de a crea un consens cu privire la cele mai bune opțiuni în materie de reformă, fapt care ar putea, de asemenea, să orienteze poziția UE și a statelor sale membre în toate forurile internaționale relevante. O recomandare a Consiliului permite, de asemenea, Uniunii Europene să acorde o anumită flexibilitate statelor membre cu privire la modul de realizare a obiectivelor, în funcție de punctul de plecare, de istoria și de practicile naționale.

În același timp, o recomandare a Consiliului de sine stătătoare are o valoare adăugată semnificativă în comparație cu abordarea acestui aspect numai prin intermediul proceselor existente, precum semestrul european, sau prin intermediul metodei deschise de coordonare pentru protecție socială și incluziune socială. Este nevoie de o abordare mai bine focalizată pentru a conferi problemei vizibilitatea politică necesară, pentru a realiza campanii de sensibilizare și pentru a impulsiona dezbaterile în acest sens. De asemenea, toate statele membre trebuie să depună eforturi într-un mod coerent și oarecum coordonat pentru a risipi îndoielile cu privire la posibilele dezavantaje ale primului venit.

Sprijinul UE în ceea ce privește punerea în aplicare și monitorizarea recomandării poate fi pe deplin integrat în procesul aflat în curs de desfășurare al semestrului european și al metodei deschise de coordonare pentru protecție socială și incluziune socială. Aplicarea recomandării poate fi promovată printr-o serie de măsuri de sprijin, în special prin intermediul programelor de învățare reciprocă și al finanțării unor experimentări conexe și a reformelor în statele membre.

### **3. REZULTATELE EVALUĂRILOR *EX POST*, ALE CONSULTĂRILOR CU PĂRȚILE INTERESATE ȘI ALE EVALUĂRII IMPACTULUI**

- **Evaluările *ex post*/verificări ale adecvării legislației existente**

Comisia nu a publicat încă evaluarea Directivei 2010/41/UE privind aplicarea principiului egalității de tratament între bărbații și femeile care desfășoară o activitate independentă, a Directivei 2014/50/UE privind cerințele minime de creștere a mobilității lucrătorilor între statele membre prin îmbunătățirea dobândirii și a păstrării drepturilor la pensie suplimentară (directiva privind transferabilitatea) și a Directivei 2016/2341/UE privind activitățile și supravegherea instituțiilor pentru furnizarea de pensii ocupaționale (Directiva IORP). Cu toate acestea, o evaluare efectuată de un expert independent a concluzionat că Directiva 2010/41/UE privind aplicarea principiului egalității de tratament între bărbații și femeile care desfășoară o activitate independentă nu a reușit să ducă la îmbunătățirea prestațiilor de maternitate și a prestațiilor sociale pentru persoanele care desfășoară o activitate independentă<sup>22</sup>.

<sup>22</sup>

Barnard C. și Blackham A. (2015), *The implementation of Directive 2010/41 on the application of the principle of equal treatment between men and women engaged in an activity in a self-employed capacity* (Punerea în aplicare a Directivei 2010/41 privind aplicarea principiului egalității de tratament

**Mai mult, propunerea Comisiei pentru o directivă privind transparența și previzibilitatea condițiilor de muncă în Uniunea Europeană<sup>23</sup> are la bază analiza Comisiei cu privire la Evaluarea REFIT a Directivei privind declarația scrisă (Directiva 91/533/CEE). • Consultările cu părțile interesate**

În 2017 și la începutul lui 2018 au avut loc o serie de consultări menite să colecteze informații care să fie utilizate în contextul prezentei inițiative. Este vorba de o procedură de consultare în două etape a partenerilor sociali europeni, astfel cum prevede articolul 154 din TFUE, o consultare publică deschisă, audieri specializate cu principalele părți interesate și cu reprezentanți ai statelor membre din cadrul Comitetului pentru protecție socială.

Consultările au oferit indicii cu privire la gradul de divergență dintre punctele de vedere ale diferitelor părți interesate.

Toate părțile interesate au fost de acord, în mare măsură, că există probleme legate de accesul la protecție socială pentru lucrătorii care prestează muncă atipică și pentru persoanele care desfășoară o activitate independentă.

Consultările efectuate au arătat că nu există un consens general cu privire la cel mai bun instrument care urmează să fie utilizat. În special, răspunsurile primite de la statele membre în urma discuțiilor purtate în cadrul Comitetului pentru protecție socială și prin intermediul documentelor de poziție prezentate în contextul consultării publice deschise au semnalat lipsa generală de sprijin din partea statelor membre pentru o propunere legislativă în legătură cu toate obiectivele prezentate. Totodată, Parlamentul European a solicitat, în rezoluția sa [2016/2095(INI)] referitoare la un pilon european al drepturilor sociale, elaborarea unei recomandări care să permită tuturor persoanelor, independent de forma de muncă prestată, precum și celor care desfășoară o activitate independentă să acumuleze drepturi la prestații de asigurări sociale. Partenerii sociali au exprimat opinii divergente. Sindicatele apreciază că ar trebui să se aducă îmbunătățiri legislației UE, avertizând, în același timp, că ele nu ar trebui nici să submineze acquis-ul UE existent, nici să reducă standardele naționale existente sau să ducă la o armonizare în sens negativ a drepturilor. Pe de altă parte, unele organizații patronale consideră că metoda deschisă de coordonare și procesul semestrului european, inclusiv criteriile de referință, ar fi instrumentele potrivite pentru a facilita învățarea reciprocă și schimburile de bune practici.

Toate sindicatele sunt în favoarea acoperirii oficiale obligatorii, echivalată cu cea a lucrătorilor care prestează muncă standard, dar ținând seama de tradițiile naționale. Angajatorii și-au exprimat puncte de vedere diferite în ceea ce privește acoperirea. Unii sunt de acord că protecția socială ar trebui să fie obligatorie, dar că angajații ar trebui să aibă dreptul de a alege forma de acoperire (publică sau privată), evidențiind în special libertatea de alegere a persoanelor care desfășoară o activitate independentă. Alți angajatori s-au exprimat în favoarea unei acoperiri oficiale voluntare, pentru a lua în considerare diversitatea formelor de ocupare a forței de muncă și eterogenitatea în rândul persoanelor care desfășoară o activitate independentă. Toți partenerii sociali au convenit asupra necesității unei mai mari transparențe.

În timp ce sindicatele solicită transferabilitate totală, angajatorii ar dori ca aceasta să fie limitată la drepturile minime la protecție socială și subliniază că nu ar trebui să existe nicio sarcină administrativă sau costuri suplimentare conexe.

23

între bărbații și femeile care desfășoară o activitate independentă), raport al rețelei europene a experților juridici în domeniul egalității de gen, comandat de Direcția Generală Justiție a Comisiei Europene. COM(2017) 797 final, disponibilă [online](#).

Posibilitățile de a alege între opțiunile de politică și instrumentul juridic asigură un echilibru între opiniile divergente ale părților interesate.

- **Obținerea și utilizarea expertizei**

Evaluarea impactului se bazează pe un inventar aprofundat al politicilor din statele membre, o examinare a literaturii de specialitate, o analiză a tendințelor actuale, obținute din date comparative și din rezultatele consultării cu partenerii sociali și ale unei consultări publice. Estimarea impactului social și economic include o serie de simulări microeconomice, care cuantifică impactul social probabil și impactul asupra bugetelor publice, precum și mai multe analize calitative, care permit o mai bună înțelegere a reacțiilor comportamentale și a atitudinilor (prin intermediul unui sondaj special conceput) și a contextului specific fiecărei țări (prin intermediul unor studii de caz).

- **Evaluarea impactului**

În conformitate cu politica sa privind o mai bună legiferare, Comisia a efectuat o evaluare a impactului eventualelor opțiuni de politici și de guvernare. Aceste activități s-au bazat pe consultări structurate în cadrul Comisiei, prin intermediul unui grup de coordonare interservicii<sup>24</sup>. Evaluarea impactului a fost discutată cu Comitetul de analiză a reglementării (CAR) la 7 februarie 2018. La 9 februarie 2018, CAR a emis un aviz pozitiv cu rezerve, la care a răspuns explicitând mai în detaliu raționamentul care a dus la alegerea unei recomandări și clarificând și descriind domeniul de aplicare al prezentei inițiative, precum și avantajele și efectele pe plan economic preconizate<sup>25</sup>.

Evaluarea impactului a analizat diferite opțiuni de politică, care combină măsuri de abordare a obiectivelor inițiativei. Opțiunea de politică preferată în contextul evaluării impactului este:

- acoperirea obligatorie pentru toți lucrătorii care prestează forme atipice de muncă și care nu au fost încă acoperiți și facultativă pentru persoanele care desfășoară o activitate independentă;
- ajustarea pragurilor referitoare la durată; transferabilitatea obligatorie a drepturilor acumulate; cumularea perioadelor;
- furnizarea de informații generice și personalizate.

Aceasta ar conduce la un nivel ridicat de eficacitate în ceea ce privește protecția și, implicit, la un puternic impact social pozitiv, inclusiv reducerea incertitudinii legate de venituri și a sărăciei, generând totodată costuri aferente pentru autoritățile publice și pentru angajatori. Abordarea diferențiată ține pe deplin seama de natura activității independente, reflectând totodată gradul semnificativ de eterogenitate în cadrul grupului în cauză. Furnizarea de informații generice și personalizate care îmbunătățesc transparența ar putea stimula o creștere a înscrierilor voluntare, la un cost relativ mic pentru autoritățile publice.

Cu toate acestea, s-a decis că această propunere ar trebui să adopte o abordare mai precisă cu privire la acoperirea oficială pentru persoanele care desfășoară o activitate independentă, bazată în special pe o mai mare diferențiere între ramurile protecției sociale, pentru a reflecta mai bine natura activității independente. În ceea ce privește riscul de șomaj, care este mai dificil de evaluat și de controlat în cazul activităților independente și care este mai strâns legat de riscul antreprenorial, se acordă mai multă flexibilitate statelor membre în ceea ce privește

<sup>24</sup> Incluzând DG GROW, DG SANTE, DG ECFIN, DG TAXUD, DG JUST, Serviciul juridic.

<sup>25</sup> A se vedea anexa I la evaluarea impactului.

proiectarea sistemului, prin posibilitatea de a extinde acoperirea, cu titlu voluntar, la lucrătorii care desfășoară o activitate independentă. Această abordare reflectă, de asemenea, caracterul eterogen al grupului persoanelor care desfășoară o activitate independentă și respectă libertatea de alegere a acestora. În ceea ce privește alte riscuri, cum ar fi vârsta înaintată, invaliditatea, bolile și maternitatea, se recomandă acoperirea obligatorie atât pentru persoanele care desfășoară o activitate independentă, cât și pentru lucrători. Aceste riscuri sunt mai dificil de evaluat decât riscul de șomaj și mai asemănătoare în cazul ambelor grupuri; o abordare diferențiată în funcție de statutul pe piața forței de muncă este, prin urmare, mai dificil de justificat. Abordarea diferențiată pentru persoanele care desfășoară o activitate independentă va duce, probabil, la creșterea eficacității măsurilor luate la nivelul UE. În cazul statelor membre în care există sisteme voluntare pentru persoanele care desfășoară o activitate independentă, se observă rate scăzute de înscriere (de la mai puțin de 1 % la 20 %), fapt explicabil prin comportamentul și preferințele individuale obtuze, prin lipsa de sensibilizare și prin aspectele financiare disuasive. Ratele mai ridicate de înscriere rezultate în cadrul unei abordări obligatorii ar putea duce la majorarea prestațiilor sociale, inclusiv la reducerea incertitudinii veniturilor și a sărăciei, comparativ cu o abordare voluntară. Stabilirea acoperirii obligatorii pentru persoanele care desfășoară o activitate independentă este o opțiune realistă, dat fiind că inventarul prezentat în evaluarea impactului arată că, în cel puțin câteva state membre, există sisteme obligatorii aplicabile acestui grup pentru fiecare ramură a protecției sociale. Propunerea este, așadar, conformă cu realitățile din statele membre și stabilește un nivel ridicat de ambiție în materie de acoperire oficială. Astfel, ea ar putea fi chiar mai eficace în ceea ce privește reducerea stimulentei pentru concurența neloială care exploatează drepturile la protecție socială diferențiate, astfel cum se reflectă, de exemplu, în practica falselor activități independente.

Domeniul de aplicare material al inițiativei a fost, de asemenea, modificat în raport cu evaluarea impactului, pentru a include asistența medicală. Asistența medicală este un domeniu care combină dispozițiile în materie de asistență socială (garantate pentru toți cetățenii/rezidenții legali) cu asigurările de sănătate legate de contribuțiile sociale. În câteva țări, lucrătorii care prestează muncă atipică și persoanele care desfășoară o activitate independentă se pot confrunta cu discrepanțe în ceea ce privește accesul la asistență medicală, din cauza tipului de raport de muncă sau a statutului lor pe piața forței de muncă. În conformitate cu Pilonul european al drepturilor sociale și cu principiile sale privind asistența medicală, inițiativa ar trebui, prin urmare, să încurajeze statele membre să asigure accesul la asistență medicală pentru toate persoanele încadrate în muncă și pentru cele care desfășoară o activitate independentă.

În ansamblu, dacă măsurile propuse în recomandare sunt pe deplin puse în aplicare de statele membre, lucrătorii care prestează muncă atipică și persoanele care desfășoară o activitate independentă, reprezentând împreună 39 % din populația angajată, vor beneficia de o mai bună protecție. Acest lucru va determina o reducere în ceea ce privește individualizarea riscului, incertitudinea veniturilor, precaritatea și, în special, o reducere a riscului de sărăcie al acestor grupuri, care ar urma să ajungă la niveluri mai apropiate de cele ale lucrătorilor care prestează muncă standard. În prezent, lucrătorii care prestează muncă atipică sunt mult mai expuși riscului de sărăcie (16 % față de 6 % pentru lucrătorii care prestează muncă standard în 2016) ca urmare a nivelului scăzut al veniturilor și a discrepanțelor în ceea ce privește acoperirea. În mod similar, în UE, sistemele de protecție socială joacă, în medie, un rol mult mai puțin important în ceea ce privește reducerea riscului de sărăcie pentru persoanele care desfășoară o activitate independentă, în comparație cu lucrătorii salariați.

Reducerea diferențelor în ceea ce privește accesul la protecție socială ar trebui, de asemenea, să încurajeze tranzițiile între diverse tipuri de contract și statute pe piața forței de muncă,

promovându-se astfel dinamismul acestei piețe. Reducerea încrederii excesive în contractele scutite de plata contribuțiilor la protecția socială va crea condiții de concurență mai echitabile între întreprinderi. Stăvilirea tendinței de creștere a procentului persoanelor aflate în afara sistemelor de protecție socială evită slăbirea rolului acestora, inclusiv în ceea ce privește piețele forței de muncă și stabilizarea ciclurilor economice și poate avea efecte pozitive asupra sustenabilității lor bugetare.

Întreprinderile ar putea beneficia de reducerea concurenței neloiale, de o posibilă creștere a productivității persoanelor în cadrul noilor forme protejate de ocupare a forței de muncă și de activitate independentă și de efectele pozitive asupra dinamismului pieței forței de muncă. În funcție de opțiunile de finanțare, întreprinderile ar putea să se confrunte cu o creștere a costurilor legate de gestionarea fluctuațiilor în materie de producție, în paralel cu o ușoară creștere a costurilor pentru munca atipică și cu colaborarea cu persoanele care desfășoară o activitate independentă.

Nivelul costurilor și repartizarea acestora între bugetele publice, asiguratori, angajați și persoanele care desfășoară o activitate independentă și contribuabili depinde puternic de principalele decizii lăsate la latitudinea statelor membre din motive de subsidiaritate, inclusiv în ceea ce privește organizarea sistemelor, finanțarea acestora și nivelul de protecție oferit. Costurile directe sunt legate în principal de furnizarea de prestații, cu simulări exemplare privind extinderea acoperirii la indemnizații de șomaj și prestații de boală pentru persoanele care desfășoară o activitate independentă, fapt care sugerează costuri limitate, care variază, *inter alia*, în funcție de numărul persoanelor care desfășoară o activitate independentă în țară, de riscul de șomaj cu care se confruntă acestea, precum și de generozitatea sistemului. Costurile indirecte ar putea rezulta din modificările comportamentale apărute ca răspuns la creșterea acoperirii protecției sociale.

Este important de reținut că domeniul de aplicare larg al inițiativei, care abordează simultan diferite ramuri ale protecției sociale și diferențele în ceea ce privește organizarea sistemelor de securitate socială între statele membre, alături de datele disponibile limitate, afectează mult posibilitatea de a furniza o imagine cantitativă cuprinzătoare în evaluarea impactului. Caracterul limitat al cuantificării reflectă, de asemenea, incertitudinea legată de deciziile-cheie cu privire la nivelurile de protecție, proiectarea și finanțarea sistemelor de protecție socială, care rămân la latitudinea statelor membre din motive de subsidiaritate.

- **Adecvarea reglementărilor și simplificarea**

Principalele efecte preconizate rezultate din măsurile de îmbunătățire a protecției sociale ar fi creșterea mutualizării riscului, creșterea securității veniturilor, ceea ce înseamnă reducerea precarității și a sărăciei în rândul populației. Inițiativa ar trebui, de asemenea, să contribuie la creșterea dinamismului pieței forței de muncă și la îmbunătățirea alocării resurselor, precum și la consolidarea rolului-cheie bine stabilit al stabilizatorilor automați ai protecției sociale, atenuându-se fluctuațiile ciclului economic. Întreprinderile vor beneficia, de asemenea, de o piață a forței de muncă funcțională și de structuri economice rezistente.

Întreprinderile ar putea beneficia de o creștere a productivității persoanelor care prestează noi forme de ocupare a forței de muncă, generată de reducerea concurenței neloiale și de efectele pozitive ale sistemelor de protecție socială asupra piețelor forței de muncă și asupra cererii interne. În funcție de opțiunile de finanțare, se așteaptă ca întreprinderile să se confrunte cu o creștere a costurilor legate de gestionarea fluctuațiilor în materie de producție, în paralel cu o ușoară creștere a costurilor asociate formelor de muncă atipică și activităților independente.

Inițiativa se va aplica tuturor angajatorilor. Cu toate acestea, ea va afecta în special toți angajatorii lucrătorilor care prestează muncă atipică și, într-o mai mică măsură, întreprinderile care lucrează cu persoane care desfășoară o activitate independentă. Datele prezentate în evaluarea impactului permit identificarea măsurii în care întreprinderile utilizează aceste tipuri de contracte. Persoanele care desfășoară o activitate independentă cu și fără angajați lucrează în principal cu microîntreprinderi (1-9 angajați) și mult mai puțin cu IMM-uri și cu întreprinderi mari. Astfel, scutirea microîntreprinderilor ar reduce în mod nejustificat eficacitatea inițiativei. Angajații care prestează muncă atipică profesează în special în administrația publică (28 %) și în IMM-uri și, într-o măsură mai mică, în întreprinderi mari și în microîntreprinderi.

- **Drepturile fundamentale**

Nu a fost identificat niciun impact negativ asupra drepturilor fundamentale. Dimpotrivă, inițiativa promovează dreptul la prestațiile de asigurări sociale și la serviciile sociale care oferă protecție în caz de maternitate, boală, accident de muncă, dependență de alte persoane sau vârstă înaintată, precum și în caz de pierdere a locului de muncă, în conformitate cu articolul 34 din Carta drepturilor fundamentale a UE.

#### **4. IMPLICAȚIILE BUGETARE**

Prezenta recomandare nu are implicații financiare pentru bugetul UE.

#### **5. ALTE ELEMENTE**

- **Planuri de punere în aplicare și măsuri de monitorizare, evaluare și raportare**

Comisia va monitoriza punerea în aplicare a inițiativei în statele membre și va reexamina recomandarea în consultare cu statele membre și după consultarea părților interesate, prevăzând o perioadă suficient de lungă pentru evaluarea efectelor inițiativei după ce aceasta a fost pusă în aplicare integral. Eficacitatea recomandării ar putea fi cuantificată pe baza datelor existente și a celor viitoare, precum și a informațiilor colectate prin raportarea statelor membre.

În sensul respectivei analize a impactului, s-a realizat un inventar al discrepanțelor existente în materie de protecție socială (a se vedea anexa 6); el va fi repetat peste câțiva ani. O comparație între cele două inventare - *ex ante* și *ex post* - va oferi o imagine a evoluției sistemelor de protecție socială, a gradului lor de acoperire și a condițiilor lor de eligibilitate.

În același timp, una dintre limitările actuale în cadrul analizei problemei ține de lipsa unei bune baze statistice care să permită cuantificarea integrală a dimensiunii grupurilor afectate. În acest sens, angajamentele legate de raportarea statistică vor fi incluse în recomandarea înșăși. Acest lucru va încuraja statele membre să colecteze și să publice statistici fiabile privind accesul la protecție socială, defalcate în funcție de statutul pe piața forței de muncă (persoană care desfășoară o activitate independentă/angajat), tipul de raport de muncă (temporar/permanent, lucru cu fracțiune de normă/normă întreagă, noi forme de muncă/muncă standard), sex, vârstă și cetățenie.

În plus, se va stabili o cooperare consolidată cu Eurostat, cu scopul de a elabora indicatori adecvați pentru acest domeniu. În pofida indisponibilității unor serii de date vizând perioade îndelungate, ar trebui să se poată monitoriza progresele în materie de acoperire oficială, de acoperire efectivă și de transparență înregistrate la momentul publicării recomandării.



Activitățile de îmbunătățire a indicatorilor au început deja și aceștia ar putea fi disponibili în momentul în care statele membre demarează punerea în aplicare a recomandării.

De asemenea, aceste activități vor fi întreprinse de către Comisie în contextul Comitetului pentru protecție socială, pentru a stabili un cadru de referință pentru protecția socială.

- **Documente explicative (în cazul directivelor)**

Nu se aplică.

- **Explicații detaliate cu privire la dispozițiile specifice ale propunerii**

Punctele 1-6 indică obiectul recomandării și obiectivele acesteia. De asemenea, ele definesc domeniul de aplicare personal (cine sunt persoanele care urmează să fie acoperite) și domeniul de aplicare material (care sunt ramurile protecției sociale în cauză) ale recomandării.

Punctul 7 conține definițiile care se vor aplica în sensul propunerii.

Punctele 8 și 9 recomandă statelor membre să extindă acoperirea oficială a tuturor lucrătorilor, indiferent de tipul și de durata raportului lor de muncă, precum și a persoanelor care desfășoară o activitate independentă.

Punctul 10 recomandă statelor membre să asigure acoperirea efectivă, indiferent de tipul de raport de muncă și de statutul pe piața forței de muncă, prin revizuirea normelor care reglementează contribuțiile și drepturile. Punctul 11 introduce principiul transferabilității drepturilor, care ar trebui să contribuie la o acoperire eficace.

Punctele 12-15 încurajează statele membre să asigure gradul de adecvare al protecției sociale și să adapteze mai bine sistemele la situația beneficiarilor.

Punctele 16 și 17 introduc principiul transparenței, prin încurajarea statelor membre să îmbunătățească accesul la informațiile privind drepturile și obligațiile în materie de protecție socială și să simplifice cerințele administrative.

Punctele 18-23 stabilesc perioada maximă de care dispun statele membre pentru a pune în aplicare principiile stabilite în recomandare și pentru a publica periodic date în acest sens. Conform acestor principii, Comisia este invitată să propună un cadru de referință în termen de un an de la publicarea recomandării, pentru a reexamina punerea în aplicare a prezentei recomandări în termen de trei ani, precum și să sprijine statele membre prin intermediul schimburilor în materie de finanțare și de învățare reciprocă.

Propunere de

## **RECOMANDARE A CONSILIULUI**

**privind accesul la protecție socială pentru lucrători și pentru persoanele care desfășoară o activitate independentă**

CONSILIUL UNIUNII EUROPENE,

având în vedere Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, în special articolul 292, coroborat cu articolele 153 și 352,

având în vedere propunerea Comisiei Europene,

întrucât:

- (1) Potrivit articolului 3 din TUE, printre obiectivele Uniunii se numără și acelea de a promova bunăstarea cetățenilor săi și de a acționa pentru dezvoltarea durabilă a Europei, întemeiată pe o economie socială de piață cu grad ridicat de competitivitate, care tinde spre ocuparea deplină a forței de muncă și spre progres social. Uniunea combate excluziunea socială și discriminarea și promovează justiția și protecția socială, egalitatea între femei și bărbați, solidaritatea între generații și protecția drepturilor copilului.
- (2) Articolul 9 din TFUE prevede că, în definirea și punerea în aplicare a politicilor și activităților sale, Uniunea ține seama de cerințele privind promovarea unui nivel ridicat al ocupării forței de muncă, garantarea unei protecții sociale corespunzătoare, combaterea excluziunii sociale, precum și de cerințele privind un nivel ridicat de educație, de formare profesională și de protecție a sănătății umane.
- (3) Articolul 153 alineatul (1) litera (c) din TFUE permite Uniunii să sprijine și să completeze activitățile statelor membre în domeniul securității sociale și al protecției sociale a lucrătorilor. Se pot întreprinde acțiuni la nivelul Uniunii și pentru a aborda provocările legate de accesul la protecție socială al persoanelor care desfășoară o activitate independentă, în temeiul articolului 352 din TFUE, care conține o dispoziție prin care Uniunii i se permite să adopte un act necesar pentru atingerea obiectivelor prevăzute în tratate atunci când acestea nu au prevăzut prerogativele de acțiune necesare pentru atingerea obiectivelor respective.
- (4) Parlamentul European, Consiliul și Comisia au adoptat în mod solemn Proclamația interinstituțională privind Pilonul european al drepturilor sociale la 17 noiembrie 2017<sup>26</sup>. Principiul 12 al pilonului precizează, în special, că, indiferent de tipul și de durata raportului de muncă, lucrătorii și, în condiții comparabile, persoanele care desfășoară activități independente au dreptul la o protecție socială adecvată.

<sup>26</sup>

JO C 428, 13.12.2017, p. 10-15.

- (5) Partenerii sociali s-au angajat să contribuie în continuare la crearea unei Europe care răspunde așteptărilor lucrătorilor și întreprinderilor sale<sup>27</sup>.
- (6) În rezoluția sa referitoare la un pilon european al drepturilor sociale<sup>28</sup>, Parlamentul European a subliniat necesitatea unei protecții sociale adecvate și a unor investiții sociale pe parcursul întregii vieți, permițând tuturor să participe pe deplin în cadrul societății și al economiei și susținând standarde de trai decente. În avizul său referitor la un pilon european al drepturilor sociale, Comitetul Economic și Social European a subliniat necesitatea de a se asigura că toți lucrătorii sunt acoperiți de standardele fundamentale în materie de muncă și de o protecție socială adecvată.
- (7) Sistemele de protecție socială reprezintă piatra de temelie a modelului social al Uniunii și a bunei funcționări a economiei sociale de piață. Principala funcție a protecției sociale este de a-i proteja pe cetățeni împotriva implicațiilor financiare ale riscurilor sociale, cum ar fi boala, vârsta înaintată, accidentele la locul de muncă sau pierderea locului de muncă, de a preveni și de a atenua sărăcia și de a menține un nivel de trai decent. Sistemele de protecție socială bine concepute pot facilita, de asemenea, participarea la piața forței de muncă, prin sprijinirea tranziției persoanelor care își schimbă locul de muncă, care se mută de la un loc de muncă sau la altul, care înființează sau desființează o întreprindere. Ele contribuie la competitivitate și la creșterea durabilă, întrucât sprijină investițiile în capitalul uman și pot contribui la realocarea resurselor umane către sectoarele emergente și dinamice ale economiei. Ele trebuie, de asemenea, să joace un rol important în calitate de stabilizatori automați, prin controlul consumului pe parcursul ciclului economic.
- (8) Protecția socială poate fi furnizată prin intermediul prestațiilor în natură sau în numerar. În general, ea este furnizată prin intermediul unor sisteme de asistență socială care protejează toate persoanele (bazate pe cetățenie/reședință și finanțate prin impozitare generală) și prin sisteme de securitate socială care protejează persoanele pe piața forței de muncă, adesea bazate pe contribuțiile aferente veniturilor lor salariale. Protecția socială include mai multe ramuri, care acoperă o varietate de riscuri sociale, precum șomaj, boală sau vârstă înaintată. Prezenta recomandare se aplică ramurilor protecției sociale care sunt mai strâns legate de statutul pe piața forței de muncă sau de tipul de raport de muncă și care asigură, în principal, protecția împotriva pierderilor de venituri profesionale în momentul în care survine un anumit risc. Ea vine în completare a orientărilor existente la nivelul Uniunii, în ceea ce privește serviciile sociale și de asistență și, în sens mai larg, în ceea ce privește incluziunea activă a persoanelor excluse de pe piața forței de muncă<sup>29</sup>.
- (9) Globalizarea, progresele tehnologice, schimbarea preferințelor individuale și îmbătrânirea populației au determinat schimbări pe piețele europene ale forței de muncă în ultimele două decenii, iar această tendință va continua în viitor. Formele de ocupare a forței de muncă vor fi din ce în ce mai diverse, iar carierele profesionale vor fi din ce în ce mai puțin liniare.

<sup>27</sup> Declarația comună a partenerilor sociali din 24 martie 2017.

<sup>28</sup> <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2017-0010+0+DOC+XML+V0//RO>

<sup>29</sup> Recomandarea Comisiei din 3 octombrie 2008 privind incluziunea activă a persoanelor excluse de pe piața muncii (2008/867/CE).

- (10) Pe piețele forței de muncă ale Uniunii există o varietate de raporturi de muncă și de forme de activități independente, în paralel cu contracte de muncă pe durată nedeterminată cu normă întreagă. Unele dintre acestea sunt prezente de multă vreme pe piața muncii (cum ar fi munca fixă, munca temporară, munca cu fracțiune de normă, munca la domiciliu sau stagiile); altele au apărut mai recent și au crescut în importanță începând cu anii 2000: munca la cerere, munca ocazională bazată pe bonuri, lucrul pe platforme online etc.
- (11) Și persoanele care desfășoară o activitate independentă formează un grup eterogen. Majoritatea persoanelor aleg în mod voluntar să desfășoare o activitate independentă, cu sau fără angajați, asumându-și riscul de a deveni antreprenori, în timp ce una din cinci persoane care desfășoară o activitate independentă alege acest statut deoarece nu poate găsi un loc de muncă ca angajat.
- (12) În timp ce piețele forței de muncă evoluează, sistemele de protecție socială trebuie și ele să evolueze, pentru a garanta că modelul social european este orientat spre viitor și că el le permite societăților și economiilor din Uniune să profite cât mai mult de viitoarea configurație a muncii. Cu toate acestea, în majoritatea statelor membre, normele care reglementează contribuțiile și drepturile la sistemele de protecție socială se bazează în mare măsură pe contractele pe durată nedeterminată cu normă întreagă dintre un lucrător și un angajator unic, în timp ce alte grupuri de lucrători și persoanele care desfășoară o activitate independentă sunt acoperite mai degrabă marginal. Există date care arată că unii lucrători care prestează muncă atipică și unele persoane care desfășoară o activitate independentă dispun de un acces insuficient la ramurile protecției sociale care sunt mai strâns legate de statutul pe piața forței de muncă sau de tipul de raport de muncă. Numai câteva state membre au întreprins o serie de reforme pentru a adapta sistemele de protecție socială la caracterul schimbător al muncii pentru a proteja mai bine lucrătorii și persoanele care desfășoară o activitate independentă. Îmbunătățirile au fost inegale la nivel de țară și de ramură a protecției sociale.
- (13) Pe termen lung, discrepanțele în materie de acces la protecția socială pot periclita bunăstarea și sănătatea persoanelor, pot contribui la creșterea incertitudinii economice, a riscului de sărăcie și a inegalităților și, de asemenea, pot duce la investiții insuficiente în capitalul uman, pot diminua încrederea în instituții și pot limita creșterea economică incluzivă.
- (14) Lucrătorii și persoanele care desfășoară o activitate independentă pot fi identificați ca fiind *acoperiți oficial* de o anumită ramură a protecției sociale dacă legislația existentă sau convențiile colective prevăd că ei sunt îndreptățiți să participe la un sistem de protecție socială aparținând ramurii respective. Acoperirea oficială poate fi asigurată prin intermediul sistemelor obligatorii sau voluntare. Acestea din urmă oferă posibilitatea persoanelor de a adera la un sistem (clauze de participare) sau acoperă toate persoanele care fac parte din grupul-țintă, acordându-le, în mod implicit, posibilitatea de a părăsi acest sistem dacă doresc (clauze de neparticipare). S-a dovedit că sistemele voluntare cu clauze de neparticipare au rate mai ridicate de aderare și, prin urmare, asigură o mai bună acoperire.
- (15) Lucrătorii și persoanele care desfășoară o activitate independentă pot fi identificați ca fiind *acoperiți efectiv* în cadrul unei anumite ramuri a protecției sociale dacă au posibilitatea de a acumula prestații adecvate și, în cazul materializării riscului corespunzător, de a accesa un anumit nivel de prestații. Unei persoane i se poate

acorda accesul oficial fără însă a fi de fapt în măsură să acumuleze drepturi la prestații și să accedă la acestea.

- (16) Protecția socială este considerată ca fiind *adecvată* atunci când ea le permite persoanelor să ducă un trai decent, să își înlocuiască pierderile de venit în mod rezonabil, să trăiască cu demnitate și la adăpost de sărăcie.
- (17) În unele state membre, anumite categorii de lucrători, cum ar fi lucrătorii cu fracțiune de normă scurtă, lucrătorii sezonieri, lucrătorii la cerere, lucrătorii pe platforme online și persoanele cu contracte prin agent de muncă temporară sau care desfășoară stagii sunt excluse de la sistemele de protecție socială. În plus, lucrătorii care nu dețin contracte pe durată nedeterminată cu normă întreagă se pot confrunta cu dificultăți în ceea ce privește acoperirea efectivă prin intermediul protecției sociale, deoarece ei nu pot îndeplini criteriile de obținere a drepturilor la prestații provenind din sistemele de protecție socială contributive. Persoanele care desfășoară o activitate independentă sunt complet excluse, în unele state membre, de la accesul oficial la principalele sisteme de protecție socială; în alte state membre, ele pot să adere la acestea în mod voluntar. Acoperirea voluntară poate fi o soluție potrivită în cazul indemnizației de șomaj, care este mai strâns legată de riscul antreprenorial; este mai puțin justificată în cazul altor riscuri precum boala, care sunt în mare măsură independente de statutul pe piața forței de muncă.
- (18) Normele care reglementează drepturile pot fi în dezavantajul lucrătorilor care prestează muncă atipică și al persoanelor care desfășoară o activitate independentă. În special, pragurile referitoare la venituri și durată (perioade de cotizare, perioade de așteptare, perioade minime de lucru, durata prestațiilor) pot constitui un obstacol nejustificat de mare în calea accesului la protecție socială pentru unele grupuri de lucrători care prestează muncă atipică și pentru persoanele care desfășoară o activitate independentă. În general, au fost identificate două serii de probleme: în primul rând, diferențele existente la nivel de norme între angajații care prestează muncă standard și cei care prestează muncă atipică sau persoanele care desfășoară o activitate independentă pot penaliza în mod inutil un grup; în al doilea rând, aceleași norme aplicate tuturor grupurilor pot conduce la rezultate mai slabe pentru persoanele care nu prestează muncă standard și nu pot fi adaptate la situația persoanelor care desfășoară o activitate independentă. În ambele cazuri, pot să existe posibilități pentru a adapta mai bine normele la situația grupurilor specifice, menținând, în același timp, un principiu general de universalitate, astfel încât nicio persoană de pe piața forței de muncă să nu fie lăsată descoperită odată cu materializarea unui risc social. S-ar putea să fie nevoie de măsuri specifice pentru a se evita ca persoanele să cotizeze la sisteme care se suprapun, de exemplu atunci când ele practică activități auxiliare și, în același timp, sunt acoperite integral la locul lor de muncă principal.
- (19) Drepturile la protecție socială nu sunt întotdeauna păstrate și transferate dacă persoanele tranzitează între diferite statute pe piața forței de muncă, de exemplu dacă trec de la statutul de salariat la desfășurarea unei activități independente sau la șomaj, dacă combină activitățile salariate cu cele independente, dacă înființează sau desființează o întreprindere. Transferabilitatea drepturilor la nivelul sistemelor și agregarea lor sunt, de asemenea, esențiale pentru a permite persoanelor care combină locuri de muncă, care își schimbă locul de muncă sau care trec de la statutul de lucrător la statutul de persoană care desfășoară o activitate independentă și invers să aibă acces efectiv la prestații în cadrul sistemelor contributive și să beneficieze de o

acoperire adecvată, dar și pentru a încuraja participarea acestora la sistemele de protecție socială voluntare.

- (20) Prestațiile pot fi inadecvate, insuficiente sau prea tardive pentru a se menține un anumit standard de viață, pentru a se asigura un trai demn și pentru a se evita sărăcia. În acest caz, pot să existe posibilități de a îmbunătăți gradul de adecvare, acordându-se atenție totodată măsurilor menite să faciliteze revenirea la locul de muncă. Normele care reglementează contribuțiile pot deteriora condițiile echitabile de concurență și pot aduce prejudicii anumitor categorii de lucrători și persoanelor care desfășoară o activitate independentă. De exemplu, printre contribuțiile la protecția socială a persoanelor care desfășoară o activitate independentă se pot număra contribuțiile stabilite independent de venituri sau contribuțiile stabilite în funcție de veniturile anterioare sau de ipotezele privind veniturile viitoare. Acest lucru poate crea probleme de flux de numerar pentru anumite persoane, atunci când venitul lor scade sub estimări. În plus, caracterul progresiv și reducerile contribuțiilor la asigurările sociale pentru grupurile cu venituri mici ar putea să se aplice în mod egal lucrătorilor și persoanelor care desfășoară o activitate independentă, garantându-se în același timp că astfel de scutiri nu induc o subraportare a veniturilor.
- (21) Complexitatea actuală a reglementării și lipsa transparenței în legătură cu normele de protecție socială în multe state membre îi împiedică deseori pe oameni să conștientizeze care le sunt drepturile și obligațiile și cum și le pot exercita. Aceste aspecte pot contribui, de asemenea, la o rată mică de absorbție sau la participarea scăzută la sistemele de protecție socială, în special în cazul unui sistem voluntar.
- (22) Lipsa de date statistice privind acoperirea prin protecție socială, defalcate în funcție de tipul de raport de muncă, vârstă, sex și cetățenie, pot limita posibilitățile de îmbunătățire a capacității sistemelor de protecție socială de a se adapta și de a răspunde la evoluția muncii.
- (23) Discrepanțele în accesul la protecție socială pot să aibă efecte adverse, în ceea ce privește consecințele economice și bugetare, care să fie resimțite în întreaga Uniune. Ele sunt o chestiune de interes comun pentru statele membre și ar putea împiedica realizarea obiectivelor-cheie ale Uniunii.
- (24) Legislația Uniunii asigură deja principiul egalității de tratament între diferitele tipuri de raporturi de muncă, interzice orice discriminare directă sau indirectă pe criterii de sex în ceea ce privește ocuparea forței de muncă, ocupațiile, protecția socială și accesul la bunuri și servicii, asigură transferabilitatea și păstrarea drepturilor în cazul mobilității între statele membre și garantează cerințele minime pentru dobândirea și păstrarea drepturilor la pensie suplimentară la nivel transfrontalier, precum și cerințele minime în ceea ce privește transparența sistemelor ocupaționale. Prezenta recomandare nu ar trebui să aducă atingere dispozițiilor directivelor și regulamentelor care stabilesc deja anumite drepturi la protecție socială<sup>30</sup>.

<sup>30</sup>

Directiva 97/81/CE a Consiliului din 15 decembrie 1997 privind acordul-cadru cu privire la munca pe fracțiune de normă, încheiat de UCPE, CEIP și CES - Anexă: Acordul-cadru cu privire la munca pe fracțiune de normă (JO L 14, 20.1.1998, p. 9), Directiva 1999/70/CE a Consiliului din 28 iunie 1999 privind acordul-cadru cu privire la munca pe durată determinată, încheiat între CES, UNICE și CEEP (JO L 175, 10.7.1999, p. 43), Directiva 2008/104/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 19 noiembrie 2008 privind munca prin agent de muncă temporară (JO L 327, 5.12.2008, p. 9), Directiva 2008/94/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 22 octombrie 2008 privind protecția lucrătorilor salariați în cazul insolvenței angajatorului (JO L 283, 28.10.2008, p. 36), Directiva (UE)

- (25) În jurisprudența sa<sup>31</sup>, Curtea de Justiție a Uniunii Europene a stabilit criteriile de determinare a statutului unui lucrător. Definiția lucrătorului de la punctul 7 se bazează pe aceste criterii.
- (26) Recomandarea 92/442/CEE a Consiliului<sup>32</sup> a identificat obiectivele comune în domeniul protecției sociale și a invitat statele membre să examineze posibilitatea introducerii și/sau a dezvoltării unei protecții sociale adecvate pentru persoanele care desfășoară o activitate independentă. Aceste obiective definite în comun au deschis calea pentru metoda deschisă de coordonare în domeniul protecției sociale și al incluziunii sociale, un instrument esențial pentru a sprijini definirea, punerea în aplicare și evaluarea cadrelor naționale de protecție socială și pentru a încuraja cooperarea reciprocă a statelor membre în acest domeniu.
- (27) În cadrul semestrului european, analiza anuală a creșterii 2018 reamintește că îmbunătățirea gradului de adecvare și de acoperire al protecției sociale este esențială pentru a împiedica excluziunea socială, iar orientările pentru politicile de ocupare a forței de muncă din 2018 fac apel la statele membre să modernizeze sistemele de protecție socială.
- (28) În Recomandarea sa din 2012 privind nivelurile minime de protecție socială, Organizația Internațională a Muncii recomandă membrilor săi ca, în conformitate cu circumstanțele naționale, să stabilească cât mai repede posibil niveluri minime de protecție socială incluzând garanții elementare de protecție socială și să le mențină.
- (29) Comisia a desfășurat o consultare în două etape cu partenerii sociali<sup>33</sup> privind accesul la protecție socială pentru persoanele care prestează orice formă de ocupare a forței de muncă, în conformitate cu articolul 154 alineatul (2) din TFUE. Procedura

---

2016/2341 a Parlamentului European și a Consiliului din 14 decembrie 2016 privind activitățile și supravegherea instituțiilor pentru furnizarea de pensii ocupaționale (JO L 354, 23.12.2016, p. 37), Directiva 2010/41/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 7 iulie 2010 privind aplicarea principiului egalității de tratament între bărbații și femeile care desfășoară o activitate independentă și de abrogare a Directivei 86/613/CEE a Consiliului (JO L 180, 15.7.2010, p. 1), Directiva 2006/54/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 5 iulie 2006 privind punerea în aplicare a principiului egalității de șanse și al egalității de tratament între bărbați și femei în materie de încadrare în muncă și de muncă (JO L 204, 26.7.2006, p. 23), Directiva 1979/7/CE a Consiliului din 19 decembrie 1978 privind aplicarea treptată a principiului egalității de tratament între bărbați și femei în domeniul securității sociale (JO L 6, 10.1.1979, p. 24), Directiva 2004/113/CE a Consiliului din 13 decembrie 2004 de aplicare a principiului egalității de tratament între femei și bărbați privind accesul la bunuri și servicii și furnizarea de bunuri și servicii (JO L 373, 21.12.2004, p. 37), Directiva 2010/18/CE a Consiliului din 8 martie 2010 de punere în aplicare a Acordului-cadru revizuit privind concediul pentru creșterea copilului încheiat de BUSINESSEUROPE, UEAPME, CEEP și CES și de abrogare a Directivei 96/34/CE (JO L 68, 18.3.2010, p. 13) și Propunerea din 16 aprilie 2017 de abrogare a acesteia [COM(2017) 253 final], Directiva 93/103/CE a Consiliului din 23 noiembrie 1993 privind cerințele minime de securitate și sănătate în muncă la bordul navelor de pescuit [a treisprezecea directivă specială în sensul articolului 16 alineatul (1) din Directiva nr. 89/391/CEE] (JO L 307, 13.12.1993, p. 1), Regulamentul (CE) nr. 883/2004 al Parlamentului European și al Consiliului din 29 aprilie 2004 privind coordonarea sistemelor de securitate socială (JO L 166, 30.4.2004, p. 1) și Propunerea de directivă privind transparența și previzibilitatea condițiilor de muncă în Uniunea Europeană, COM/2017/0797 final din 21 decembrie 2017.

<sup>31</sup> A se vedea Hotărârile din 3 iulie 1986, Deborah Lawrie-Blum, cauza 66/85; din 14 octombrie 2010, Union Syndicale Solidaires Isère, cauza C-428/09; din 9 iulie 2015, Balkaya, cauza C-229/14; din 4 decembrie 2014, FNV Kunsten, cauza C-413/13; și din 17 noiembrie 2016, Ruhrlandklinik, cauza C-216/15.

<sup>32</sup> Recomandarea 92/442/CEE a Consiliului din 27 iulie 1992 privind convergența obiectivelor și politicilor de protecție socială (JO L 245, 26.8.1992, p. 49).

<sup>33</sup> C(2017)7773.

prevăzută la articolul 154 alineatul (2) din TFUE nu se aplică, ca atare, unei acțiuni la nivelul Uniunii menite să abordeze provocările legate de persoanele care desfășoară o activitate independentă în baza articolului 352 din TFUE. Comisia a invitat partenerii sociali să facă schimb de opinii în ceea ce privește persoanele care desfășoară o activitate independentă pe bază voluntară.

- (30) De asemenea, Comisia a desfășurat o consultare publică pentru a afla care sunt punctele de vedere ale diferitelor părți interesate și ale cetățenilor și a adunat dovezi pentru a evalua impactul socio-economic al prezentei recomandări<sup>34</sup>.
- (31) Punerea în aplicare a prezentei recomandări nu ar trebui utilizată pentru a limita drepturile existente prevăzute de legislația în vigoare a Uniunii în acest domeniu și nu ar trebui să constituie un motiv valabil pentru reducerea nivelului general de protecție acordat lucrătorilor în domeniul reglementat de prezenta recomandare.
- (32) Prezenta recomandare ar trebui să evite impunerea de constrângeri administrative, financiare și juridice susceptibile să frâneze crearea și dezvoltarea de întreprinderi mici și mijlocii (IMM-uri). Prin urmare, statele membre sunt invitate să evalueze impactul reformelor lor asupra IMM-urilor, pentru a se asigura că IMM-urile nu sunt afectate în mod disproporționat, acordând o atenție deosebită microîntreprinderilor și sarcinii administrative, precum și să publice rezultatele acestor evaluări.
- (33) Prezenta recomandare nu ar trebui să agraveze și mai mult lichiditățile întreprinderilor - și mai ales ale IMM-urilor - în cazul în care situația lor financiară a fost afectată negativ de întârzierea efectuării plăților de către autoritățile publice.
- (34) Statele membre pot implica părțile interesate, inclusiv partenerii sociali, în procesul de elaborare a reformelor. Prezenta recomandare nu ar trebui să limiteze autonomia partenerilor sociali în cazul în care aceștia sunt responsabili pentru înființarea și gestionarea sistemelor de protecție socială.
- (35) Prezenta recomandare nu aduce atingere competențelor statelor membre de a-și organiza propriile sisteme de protecție socială. Competența exclusivă a statelor membre cu privire la organizarea propriilor sisteme de protecție socială include, printre altele, decizii privind instituirea, finanțarea și administrarea unor astfel de sisteme și a instituțiilor conexe acestora, precum și privind conținutul și furnizarea prestațiilor, nivelul contribuțiilor și condițiile de acces. Prezenta recomandare nu ar trebui să împiedice statele membre să mențină sau să instituie dispoziții mai avansate privind protecția socială decât cele recomandate aici.
- (36) Prezenta recomandare ar trebui să respecte pe deplin, să consolideze și să consacre drepturile fundamentale, în special cele instituite prin articolele 29 și 34 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene.
- (37) Sustenabilitatea financiară a sistemelor de protecție socială este esențială pentru reziliența, eficiența și eficacitatea sistemelor. Punerea în aplicare a recomandării nu trebuie să afecteze în mod semnificativ echilibrul financiar al sistemelor de protecție socială ale statelor membre,

ADOPTĂ PREZENTA RECOMANDARE:

---

<sup>34</sup>

SWD(2018)70.



## **Obiectiv și domeniu de aplicare**

1. Prezenta recomandare urmărește să ofere acces la o protecție socială adecvată tuturor lucrătorilor și persoanelor care desfășoară o activitate independentă în statele membre.
2. Prezenta recomandare urmărește să stabilească standarde minime în domeniul protecției sociale a lucrătorilor și a persoanelor care desfășoară o activitate independentă. Protecția socială poate fi furnizată printr-o combinație de sisteme, inclusiv sisteme publice, ocupaționale și private și poate implica contribuții, în conformitate cu principiile fundamentale ale sistemelor naționale de protecție socială. Statele membre au competența de a defini nivelul contribuțiilor și de a decide combinația de sisteme adecvată, în conformitate cu articolul 153 alineatul (4) din TFUE.
3. Prezenta recomandare reglementează dreptul de a participa la un sistem, precum și acumularea și beneficierea de aceste drepturi. Ea urmărește în special garantarea, pentru toți lucrătorii și persoanele care desfășoară o activitate independentă, a următoarelor drepturi:
  - (a) acoperirea oficială a protecției sociale;
  - (b) acoperirea efectivă, gradul de adecvare și transferabilitatea protecției sociale;
  - (c) transparența drepturilor în materie de protecție socială.
4. Prezenta recomandare se aplică lucrătorilor și persoanelor care desfășoară o activitate independentă, inclusiv persoanelor care tranzitează între cele două statute sau care dețin ambele statute, precum și persoanelor a căror activitate este întreruptă din cauza apariției unuia dintre riscurile acoperite de protecția socială.
5. Prezenta recomandare se aplică următoarelor ramuri ale protecției sociale, în măsura în care ele sunt prevăzute de statele membre:
  - (a) prestațiile de șomaj;
  - (b) prestațiile de boală și de asistență medicală;
  - (c) indemnizațiile de maternitate și de paternitate asimilate;
  - (d) indemnizațiile de invaliditate;
  - (e) prestațiile pentru limită de vârstă;
  - (f) prestațiile în cazul unor accidente de muncă și boli profesionale.
6. Principiile referitoare la accesibilitate, transferabilitate, gradul de adecvare și transparență definite în prezenta recomandare se aplică tuturor lucrătorilor și persoanelor care desfășoară o activitate independentă, recunoscând, în același timp, că se aplică norme diferite pentru lucrători și pentru persoanele care desfășoară o activitate independentă.

## **Definiții**

7. În sensul prezentei recomandări, se aplică următoarele definiții:

- (a) „lucrător” înseamnă o persoană fizică care prestează, pentru o anumită perioadă de timp, servicii pentru o altă persoană și sub coordonarea acesteia, în schimbul unei remunerații;
- (b) „raport de muncă” înseamnă raportul de muncă dintre lucrător și angajator(i);
- (c) „tip de raport de muncă” înseamnă unul dintre diferitele tipuri de raporturi dintre un lucrător și angajator(i), care poate fi diferit în ceea ce privește durata de ocupare a postului, numărul de ore de lucru sau alte condiții ale raportului de muncă;
- (d) „statut pe piața muncii” înseamnă statutul unei persoane care lucrează fie în cadrul unui raport de muncă (lucrător), fie în nume propriu (persoană care desfășoară o activitate independentă);
- (e) „sistem de protecție socială” înseamnă un cadru distinct de norme menit să furnizeze prestații beneficiarilor îndreptățiți. Aceste norme precizează domeniul de aplicare personal al programului, condițiile care reglementează drepturile la prestații, tipul de prestații, valoarea prestațiilor, durata și alte caracteristici ale prestațiilor, precum și finanțarea (contribuții, impozitare generală, alte surse), guvernanta și administrarea programului. Ramurile protecției sociale menționate la punctul 5 din prezenta recomandare sunt definite în conformitate cu Regulamentul (CE) nr. 883/2004 al Parlamentului European și al Consiliului;
- (f) „prestație” înseamnă un transfer în numerar efectuat de o entitate publică sau privată în beneficiul unei persoane îndreptățite să îl primească ca parte a unui sistem de protecție socială;
- (g) „acoperire oficială” înseamnă o situație dintr-o anumită ramură a protecției sociale (de exemplu vârstă înaintată, protecție împotriva șomajului, protecție în cazul maternității sau paternității) în care legislația existentă sau o convenție colectivă prevede că persoanele din grupul respectiv au dreptul să participe la un sistem de protecție socială care acoperă o anumită ramură;
- (h) „acoperire efectivă” a unui grup înseamnă o situație dintr-o anumită ramură a protecției sociale în care persoanele din grupul respectiv au ocazia și capacitatea de a acumula prestații; în cazul materializării riscului corespunzător, ele au posibilitatea accesului la un anumit nivel al prestațiilor;
- (i) „durata prestațiilor” înseamnă perioada de timp în cursul căreia asiguratul sau persoanele aflate în întreținerea persoanei asigurate pot beneficia de prestațiile oferite prin sistemul de protecție socială;
- (j) „perioadă de cotizare” înseamnă perioada de afiliere la un sistem, impusă fie de dreptul intern, fie de normele care reglementează un sistem, necesară pentru a declanșa drepturile la protecție socială acumulate;
- (k) „perioadă minimă de lucru” înseamnă că persoana este obligată să lucreze un număr minim de ore/luni/ani înainte de a fi eligibilă să primească prestația în caz de materializare a riscului;

- (l) „sectoare economice” înseamnă sectoare ale economiei, grupate în funcție de tipul de produse sau de servicii pe care le produc;
- (m) „transferabilitate” înseamnă posibilitatea i) de a transfera drepturile acumulate către un alt sistem, ii) de a face ca perioadele de cotizare acumulate în cadrul unui statut anterior pe piața forței de muncă (sau în cadrul unor statute concomitente) să poată fi luate în calcul în vederea stabilirii perioadelor de cotizare aferente noului statut;
- (n) „transparență” înseamnă furnizarea de informații disponibile, accesibile, complete și ușor de înțeles pentru publicul larg, pentru potențialii membrii ai sistemului, pentru membrii sistemului și pentru beneficiarii acestuia cu privire la normele sistemului și/sau cu privire la drepturile și obligațiile individuale.

### **Acoperirea oficială**

8. Statele membre ar trebui să se asigure că lucrătorii au acces la protecție socială prin extinderea obligatorie a acoperirii oficiale la toți lucrătorii, indiferent de tipul raportului lor de muncă;
9. Statele membre ar trebui să se asigure că persoanele care desfășoară o activitate independentă au acces la protecție socială prin extinderea acoperirii lor oficiale:
  - (a) în mod obligatoriu, pentru prestațiile de boală și de asistență medicală, prestațiile de maternitate/paternitate, prestațiile pentru limită de vârstă și de invaliditate, precum și pentru prestațiile în cazul accidentelor de muncă și pentru bolile profesionale;
  - (b) în mod voluntar, pentru indemnizațiile de șomaj.

### **Acoperirea efectivă și transferabilitatea**

10. Statele membre ar trebui să asigure acoperirea efectivă a tuturor lucrătorilor, indiferent de tipul raportului de muncă, precum și a persoanelor care desfășoară o activitate independentă, în condițiile stabilite la punctele 7 și 8, menținând, în același timp, sustenabilitatea sistemului și punând în aplicare măsuri de protecție pentru evitarea abuzurilor. În acest scop:
  - (a) normele care reglementează contribuțiile (de exemplu perioadele de cotizare, perioadele minime de lucru) și normele care reglementează drepturile (de exemplu perioadele de așteptare, regulile de calcul și durata) nu ar trebui să împiedice posibilitatea de a acumula prestații și de a avea acces la acestea având în vedere tipul raportului de muncă sau statutul pe piața forței de muncă;
  - (b) diferențele existente la nivelul normelor care reglementează sistemele între statutele de pe piața forței de muncă sau alte tipuri de raporturi de muncă ar trebui să fie proporționale și să reflecte situația specifică a beneficiarilor.
11. În conformitate cu reglementările naționale privind dialogul social, statele membre ar trebui să se asigure că drepturile - indiferent dacă sunt dobândite prin sisteme obligatorii sau voluntare - sunt acumulate, păstrate și transferabile pentru toate

tipurile de statute de ocupare a forței de muncă și de activități independente și în toate sectoarele economice. Printre acestea se pot număra:

- (a) agregarea tuturor contribuțiilor și păstrarea tuturor drepturilor acumulate pe parcursul carierei unei persoane sau într-o anumită perioadă de referință;
- (b) conferirea, pentru toate drepturile, a transferabilității între diferite sisteme în cadrul unei anumite ramuri a protecției sociale.

### **Gradul de adecvare**

- 12. În cazul în care apare un risc asigurat prin sisteme de protecție socială a lucrătorilor și a persoanelor care desfășoară o activitate independentă, statele membre ar trebui să se asigure că sistemele oferă o protecție adecvată membrilor lor, cu alte cuvinte că ea este suficientă și oportună pentru a menține un anumit standard de viață, pentru a furniza un înlocuitor corespunzător al veniturilor, evitându-se totodată ca membrii respectivi să ajungă într-o situație de sărăcie.
- 13. Statele membre ar trebui să se asigure că respectivele contribuții la protecția socială sunt proporționale cu capacitatea contributivă a lucrătorilor și a persoanelor care desfășoară o activitate independentă.
- 14. Statele membre ar trebui să se asigure că toate scutirile sau reducerile contribuțiilor sociale pentru grupurile cu venituri mici se aplică, indiferent de tipul de raport de muncă și de statutul pe piața forței de muncă.
- 15. Statele membre ar trebui să se asigure că toate calculele privind contribuțiile și drepturile la protecție socială ale persoanelor care desfășoară o activitate independentă se bazează pe o evaluare obiectivă și transparentă a veniturilor lor, inclusiv ținând seama de fluctuațiile veniturilor, și că ele reflectă câștigurile obținute efectiv.

### **Transparența**

- 16. Statele membre ar trebui să se asigure că normele și condițiile tuturor sistemelor de protecție socială sunt transparente și că persoanele primesc periodic informații gratuite actualizate, cuprinzătoare, ușor de utilizat și ușor de înțeles despre drepturile și obligațiile lor individuale, de exemplu:
  - (a) trimiterea de actualizări periodice cu privire la drepturile individuale;
  - (b) crearea de instrumente de simulare online cu privire la drepturile la prestații;
  - (c) crearea de centre de informare de tip „ghișeu unic” sau de conturi personale off-line și on-line.
- 17. Statele membre ar trebui să simplifice cerințele administrative ale sistemelor de protecție socială pentru lucrători, pentru persoanele care desfășoară o activitate independentă și pentru angajatori, în special pentru microîntreprinderi și întreprinderi mici și mijlocii.

### **Punerea în aplicare, raportarea și evaluarea**

18. Statele membre și Comisia ar trebui să colaboreze pentru a îmbunătăți domeniul de aplicare și relevanța colectării de date la nivelul Uniunii privind forța de muncă și accesul la protecție socială, în special cu scopul de a alimenta procesul de elaborare de politici cu informații privind protecția socială a noilor forme de muncă. În acest context, statele membre ar trebui să colecteze și să publice statistici fiabile privind accesul la diversele forme de protecție socială, defalcate în funcție de statutul pe piața forței de muncă (persoană care desfășoară o activitate independentă/angajat), de tipul de raport de muncă (temporar/permanent, lucru cu fracțiune de normă/normă întreagă, noi forme de muncă/muncă standard), sex, vârstă și cetățenie până la [A SE ADĂUGA data corespunzătoare la 18 luni de la publicarea recomandării].
19. Comisia ar trebui să instituie, împreună cu Comitetul pentru protecție socială, un cadru de referință și să elaboreze de comun acord indicatori cantitativi și calitativi pentru monitorizarea punerii în aplicare a prezentei recomandări până la [A SE ADĂUGA data corespunzătoare la 12 luni de la publicarea recomandării], permițând astfel evaluarea acesteia.
20. Statele membre ar trebui să pună în aplicare principiile stabilite în prezenta recomandare, cât mai curând posibil, și să prezinte planuri de acțiune privind măsurile corespunzătoare adoptate la nivel național până la [A SE ADĂUGA data corespunzătoare la 12 luni de la publicarea recomandării]. Progresele înregistrate în ceea ce privește punerea în aplicare a planurilor de acțiune ar trebui să fie monitorizate în contextul instrumentelor de supraveghere multilaterală în conformitate cu semestrul european și cu metoda deschisă de coordonare pentru protecție socială și incluziune socială.
21. Comisia ar trebui să evalueze progresele înregistrate în ceea ce privește punerea în aplicare a prezentei recomandări, luând, de asemenea, în considerare impactul asupra întreprinderilor mici și mijlocii, în cooperare cu statele membre și după consultarea părților interesate în cauză, și să prezinte un raport Consiliului până la [A SE ADĂUGA data corespunzătoare la 3 ani de la publicarea recomandării]. Pe baza rezultatelor reexaminării, Comisia poate lua în considerare posibilitatea de a face propuneri suplimentare.
22. Comisia ar trebui să se asigure că punerea în aplicare a prezentei recomandări este sprijinită prin acțiuni finanțate din programele relevante ale Uniunii.
23. Comisia ar trebui să faciliteze învățarea reciprocă și schimbul de bune practici între statele membre și cu părțile interesate.

Adoptată la Strasbourg,

*Pentru Consiliu  
Președintele*