

Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep
0030 Oslo

Deres ref: 17/570

Vår ref: 207.05

Dato: 11. mai 2017

Høring – NOU 2017:4 *Delingsøkonomi – muligheter og utfordringer*

Vi viser til høringsbrev mottatt fra departementet 7. februar 2017 om NOU 2017: 4 *Delingsøkonomi – muligheter og utfordringer*. Saken har vært forelagt Akademikernes medlemsforeninger og er behandlet i vårt styre.

Mellom 5 og 10 prosent av medlemmene i Akademikernes medlemsforeninger driver egen virksomhet organisert som enkeltmannsforetak, DA, ANS, er ansatt i eget AS eller frilansere. Det store flertallet blant disse rapporterer at de ønsker denne tilknytningsformen. Frihet og mulighet for faglig utfoldelse oppgis som viktige motivasjonsfaktorer. Akademikerne ønsker å tilrettelegge for medlemmer som ønsker å være selvstendige, og det er en målsetting for oss at flere motiveres til å starte egen virksomhet. Rammebetingelser, grunnleggende velferdsordninger, mulighet for faglig utvikling og etter- og videreutdanning for denne gruppen er sentrale tema for å møte utfordringene i delingsøkonomien.

Delingsøkonomi/«formidlingsøkonomi» utgjør foreløpig en liten del av norsk økonomi. I framtiden er det imidlertid grunn til å forvente at digitale plattformer kan bli en betydelig formidler av tjenester, både nasjonalt og over landegrensene.

Akademikerne mener vi har gode muligheter til å ligge i forkant av utviklingen. Dette gjelder spesielt med hensyn til de konsekvenser delingsøkonomien kan ha for det norske arbeidslivet. Ny teknologi vil med stor sannsynlighet øke omfanget av de som har en annen tilknytningsform til arbeidslivet enn tradisjonelle ansettelser. For å møte denne utviklingen må vi både tilrettelegge for de som driver egen næringsvirksomhet, og hindre utrygghet og svak markedsposisjon for de som tilbyr arbeidskraft via plattformene. Vi må hindre at nasjonale og globale plattformer bidrar til å uthule dagens arbeidstakerbeskyttelse. Denne utviklingen krever at innholdet i trepartssdialogen utvikles og utvides. Dagens

trepartssamarbeid må videreutvikles slik at aktører som ikke faller inn under det tradisjonelle arbeidstakerbegrepet også får en plass og hensyntas i partssamarbeidet. Tema som pensjon, sosialt sikkerhetsnett, etter- og videreutdanning for selvstendige og frilansere må bli en del av trepartsdialogen.

Generelt om delingsøkonomiutvalgets rapport

Utvalget konkluderer i liten grad med konkrete tiltak for å møte konsekvensene av den teknologiske utviklingen og nye arbeidsformer. Dette beklager vi. Vi hadde ønsket og forventet at utvalget skulle gi noen mer entydige råd om behovet for å fornye rammebetingelser for arbeidslivet. Vi mener derfor det er behov for ytterligere utredning. Dette må skje i samarbeid mellom myndigheter og partene. Sentrale tema bør være:

- Behovet for å utvikle og forbedre velferdsordninger og sikkerhetsnett for de som jobber som selvstendige.
- Etter- og videreutdanningsmulighetene for selvstendige.
- Behovet for klargjøring av begreper i arbeidsmiljøloven for å hindre uthuling av dagens arbeidstakerbegrep.

Delingsøkonomiutvalget har pekt på de mange positive mulighetene delingsøkonomien kan ha for norsk økonomi. Delingsøkonomien kan blant annet bidra til forenkling og bedre utnyttelse av eksisterende ressurser. Det kan friggi ressurser til andre formål, og kan ha positive konsekvenser for miljøet.

Etter Akademikernes syn har imidlertid utvalget tatt for lett på de utfordringene delingsøkonomien representerer og de grep som er nødvendige for å utnytte mulighetene. Dette gjelder spesielt konsekvensene delingsøkonomien kan ha for det norske arbeidslivet. Akademikerne mener derfor at det er en rekke momenter som må utredes nærmere. Vi vil i denne sammenheng peke på forhold som gjelder organiseringen av arbeid, både som selvstendig næringsvirksomhet og for arbeidstakere iht. arbeidsmiljølovens bestemmelser. Dette gjelder både tiltak som kan stimulere ny næringsvirksomhet, og motivere personer til å starte ny virksomhet. Det gjelder også tiltak som skal hindre uthuling av gjeldende sikkerhetsnett for arbeidstakere.

Arbeidsmiljølovens begrepsapparat

Utvalgets flertall mener at det ut fra den begrensede utbredelsen av delingsøkonomien ikke kan pekes på behov for endringer, og at det per i dag ikke er behov for at det nedsettes et lovutvalg for å vurdere arbeidsmiljølovens begrepsapparat.

Utvalget har i pkt. 5.2.1 foretatt en grundig juridisk vurdering av arbeidstakerbegrepet slik det er i dagens arbeidsmiljølov § 1-8 første ledd. Praksis er i mindre grad berørt. Akademikerne mener det er god grunn til å stille spørsmål ved om dagens lovbestemmelse er klar nok med hensyn til å sikre at de som er ment å omfattes av loven faktisk blir omfattet. Dette er ikke tilstrekkelig utredet av utvalget, og dette er en vurdering partene og myndighetene bør ta i fellesskap. Vi vil særlig peke på at i flere av avtaleforholdene i

delingsøkonomien vil det kunne være tvil om tilbyderer vil omfattes av arbeidstakerbegrepet rettslig sett. Det vil være lite realistisk å tro at mange tilbydere vil ha ressurser til å ta den risikoen det er å få avklart sin status gjennom å reise saker for domstolene. Selv om noen saker skulle bli prøvd for domstolene, er det stor grunn til å tro at delingsøkonomien vil produsere flere ulike typer avtaler der det vil være tvil om hvilken status tilbyderne har rettslig sett, selv om domstolene med tiden vil kunne avklare enkelte forhold.

Akademikerne er derfor ikke enig i flertallets vurderinger om at dette ikke må utredes nærmere, og slutter seg til forslaget fra en samlet norsk arbeidstakerside om at det må settes ned et utvalg bestående av parter og myndigheter for bl.a. å vurdere arbeidsmiljølovens begrepsapparat med hensyn til om loven faktisk sikrer de som er ment å omfattes av loven.

Helse, miljø og sikkerhet (HMS)

Utvalgets flertall ser ikke behov for ny regulering av HMS-forholdene, og begrunner det blant annet med at dagens regelverk i det vesentlige er begrunnet i et vernebehov for ansatte arbeidstakere.

Akademikerne mener at utvalget ikke har utredet tilstrekkelig mulige HMS-konsekvenser av delingsøkonomien, og at vi derfor ikke har et godt nok grunnlag for å vurdere om det bør gjøres endringer i dagens HMS-regelverk eller ikke.

Dersom plattformeier ikke har arbeidsgiveransvar, har heller ikke plattformeieren HMS-ansvar. Da stilles det ingen krav til HMS-opplæring, systematisk risikovurdering, rutiner, forebygging, tilrettelegging osv. Den enkelte oppdragstaker må selv sørge for å arbeide under fullt forsvarlige forhold. Det er imidlertid ingen ting som tyder på at arbeidsoppgavene som utføres innenfor delingsøkonomien ikke er de samme som utføres i normale arbeidsforhold. Den samme helsefarlige eksponeringen vil derfor kunne oppstå. HMS-risikoen kan også bli høyere fordi oppdragstakerne ikke får samme opplæring i HMS.

I og med at den aktiviteten som utføres av oppdragstakerne innenfor delingsøkonomien i stor grad er aktiviteter som tidligere ble utført av arbeidstakere, og det ofte vil være et klart misforhold mellom partene, er det god grunn til å stille spørsmål ved om oppdragstakerne kan klare å verne seg selv. Akademikerne støtter derfor mindretallets uttalelser om at det er behov for ytterligere utredning av mulige HMS-konsekvenser av delingsøkonomien.

Kollektive avtaler

Delingsøkonomiutvalget påpeker at det er en risiko for at inntektsnivået for enkelte deltakere i delingsøkonomien kan bli lavt, og at det kan bli en konkurranse på oppdragstakernes godtgjørelse og arbeidsvilkår. Konsekvensen kan bli at inntektsnivået for enkelte deltakere i delingsøkonomien blir vedvarende lavt. Flertallet mener derfor at

tjenestetilbydere i delingsøkonomien som må forholde seg til prisfastsetting av plattformen, bør ha mulighet til å framforhandle kollektive avtaler med plattformdriver, selv om disse ikke kan anses som arbeidstakere. Et mindretall i utvalget ønsker en bredere gjennomgang av hvilke løsninger som best kan løse utfordringene for denne gruppen, samtidig som hensynet til konkurranse ivaretas.

Akademikerne deler bekymringen for at det er en risiko for at enkelte grupper av tjenestetilbydere i delingsøkonomien kan bli utsatt for underprising, og dermed et lavt inntektsnivå. Denne problemstillingen vil særlig gjøre seg gjeldende der man risikerer en uthuling av gjeldende arbeidstakerbegrep. For denne gruppen kan kollektive avtaler være aktuelt, da det er ønskelig å sikre at arbeidstakerbegrepet og arbeidstakerrollen ikke uthules i praksis. Dette bør inngå i en videre utredning.

Vi støtter også at det utarbeides en veileder fra konkurransemyndighetene i dette kompliserte farvannet. For de som er reelle selvstendige mener vi det er formålstjenlig å utrede ytterligere muligheten for tilbydersamarbeid på pris, men det er viktig at man unngår tiltak som begrenser fri prisfastsetting for selvstendige.

Sosiale rettigheter for selvstendig næringsdrivende og frilansere

Utvalgets flertall mener at det ikke er behov for endringer i trygde- og pensjonsrettigheter for selvstendig næringsdrivende. Akademikerne er ikke enig i denne konklusjonen. Vi støtter forslaget fra mindretallet om å utrede behovet for endringer i trygdeordninger for selvstendig næringsdrivende og frilansere med sikte på å bedre velferdsordningene for disse gruppene.

Sykepenges

Akademikerne vil påpeke viktigheten av å få på plass reduksjon i prisen på forsikring for korttidssykdom for næringsdrivende. Menon Economics (Menon, 55/2016) har på oppdrag fra Akademikerne dokumentert at svært få selvstendig næringsdrivende/frilansere benytter seg av tilbudet fra NAV om sykepengeforsikring. Frilansere som deltok i en undersøkelse utført av Moods Qualitative Research, på oppdrag av Tankesmien Agenda og Samfunnsviterne (*Frilansere: Frihet og frykt*. Perspektivnotat. Tankesmien Agenda og Samfunnsviterne), vurderer sykeforsikringen gjennom NAV som gjelder fra første sykedag som dyr. De fleste foretrekker å legge opp en egen buffer framfor å kjøpe denne forsikringen. Ved sykdom får frilansere og selvstendig næringsdrivende sykepenges først etter 16 dager, når den arbeidsgiverbetalte perioden utløper. Nivået på sykepengene etter de første 16 dagene er lavere for selvstendig næringsdrivende (65 pst.) enn for arbeidstakere, men det samme for arbeidstakere og frilansere (100 pst.).

Dagpenges

Akademikerne mener at det er behov for å gjøre det lettere for selvstendig næringsdrivende å gå fra å drive eget til å bli arbeidstaker (exit-strategi). I Norge har selvstendig næringsdrivende som hovedregel ikke krav på dagpenges ved arbeidsledighet. Frilansere

har som ordinære arbeidstakere rett til dagpenger. I både Danmark og Sverige har selvstendig næringsdrivende som er medlem av en arbeidsledighetskasse (A-kassen) rett til dagpenger ved arbeidsledighet, dvs. etter at de har sluttet å drive sin virksomhet på fulltid.

Pensjon

Frilansere og selvstendig næringsdrivende er ikke med i obligatorisk tjenstepensjon, men kan tegne egen pensjonsordning via banker og/eller forsikringsselskap. Fradragsberettiget innskuddsgrense for privat pensjonssparing er 4 pst. for frilansere og selvstendig næringsdrivende, mot 7 pst. for ansatte. For ansatte gis det mulighet for tilleggsinnskudd på 18,1 pst. for bruttoinntekt mellom 7,1G og 12G.

Likebehandling kan sikres ved at unntaksbestemmelsen fra de generelle innskuddssatsene – med særskilte og lavere satser for selvstendig næringsdrivende – i § 2-3 annet ledd i lov om innskuddspensjon fjernes. Dermed legges det ikke begrensninger for noen enkeltgrupper i muligheten for pensjonssparing på inntil 7 pst. av lønnen opp til 7,1 G og inntil 25,1 pst. av lønn over 7,1 G. Alternativt settes satsene for selvstendig næringsdrivende lik satsene for ansatte arbeidstakere.

Kompetanse

Utviklingen innen delingsøkonomi er en del av en pågående digitalisering og automatisering som endrer kompetansekravene i arbeidslivet. En utvikling i retning av flere frilansere og/eller selvstendig næringsdrivende vil kunne medføre en risiko for underinvestering i kompetanse. En rapport fra Menon/NHH (Menon, 14/2016) viser at en lavere andel av de selvstendig næringsdrivende enn andre deltar i formell og ikke-formell etter- og videreutdanning, sammenliknet med det som er tilfellet blant ansatte. Akademikerne mener det må gis flere incentiver til kompetansepåfyll for denne gruppen, f.eks. gjennom skatteincentiver.

Internasjonale skatteregler –fast driftssted kontra økonomisk tilstedeværelse

Utvalget skriver at «Beskatning av internasjonale selskaper som er basert på digitale plattformer eller digitale markedsplasser rettet mot det norske markedet, medfører betydelige utfordringer». I dag er det krav om fast driftssted for at skatteplikt skal utløses. Skatteplikten er viktig, fordi den bidrar til finansiering av offentlig velferd. Internasjonale «delingsselskaper» kan imidlertid unngå store skatteregninger, fordi kjernen i selskapenes forretningsvirksomhet er å operere gjennom digitale plattformer som krever liten grad av fysisk tilstedeværelse i landene de har aktivitet i. Dermed oppfyller de ikke kravet om fast driftssted, og er derfor heller ikke skattepliktig. Internettbaserte selskaper slipper dermed unna selskapsskatt til tross for at de kan ha en betydelig omsetning i landet.

Internasjonalt jobbes det nå for at kravet til fast driftssted må reduseres, gjennom det såkalte BEPS-prosjektet til OECD. Det overordnede målet med BEPS er «å sikre at fortjeneste beskattes der de økonomiske aktivitetene som genererer fortjeneste utføres, og der verdiskapningen finner sted» (OECD, 2014). I delrapporten Action 1: Addressing the Tax Challenges of the Digital Economy drøftes det hvordan denne utfordringen kan møtes,

blant annet ved at kravet om fast driftssted erstattes med et krav om «betydelig økonomisk tilstedeværelse» (OECD, 2015). Delingsøkonomiutvalget har ingen anbefalinger på dette punktet, men henviser til at dette ikke er en særegen problemstilling for plattformsselskaper.

Regjeringens skatteutvalg anbefalte å stramme inn hjemmehørende-begrepet for selskaper i skatteloven, slik at selskap registrert i Norge alltid anses hjemmehørende i riket. Hensikten er å motvirke at selskaper kan bli bostedsløse. Akademikerne støtter en slik omlegging, og mener det bør etableres en regulering som sikrer at de internasjonale «delingsselskapene» betaler skatt i de landene hvor de faktisk har økonomisk aktivitet, ikke etter hvor hovedkontoret er registrert. For øvrig viser vi til høring fra Finansdepartementet om endring av skattelovens § 2-2 første ledd (hjemmehørende-begrepet for selskap m.v.).

Rapporteringskrav

Akademikerne støtter delingsøkonomiutvalgets forslag om å forplikte plattformene til å levere data til statistikkformål, og at det vurderes om Statistisk sentralbyrås (SSB) hjemler til å innhente slike data bør styrkes. Regelmessig innsamling av data om bl.a. aktører (tilbyder, plattform og kunde), omsetning, formidlingspriser, oppdragspriser og lønn gir mulighet til å følge med utviklingen i delingsøkonomien, slik at det kan innføres tiltak som kan forhindre negative utviklingstrekk, som f.eks. monopolplattformer, sosial dumping og svart økonomi.

Tredjepartsrapportering

I dag er hovedregelen at alle som har næringsinntekt skal betale skatt- og avgift for sine inntekter. Myndighetene er derfor avhengig av at folk rapporterer dette selv. Potensialet for skatteunndragelse er dermed til stede, selv om det ikke riktignok ikke er påvist mer svart arbeid i delingsøkonomien enn i andre sektorer. Akademikerne mener det bør innføres en tredjeparts rapporteringsplikt som standard for de som eier formidlingsapper, for å sikre skattemyndighetene oversikt over hvem som tjener hvor mye på ulike formidlingstjenester. Det betyr at formidlingsselskapene dokumenterer og rapporterer på hvem som utfører tjenester for dem og inntektene deres, på lik linje med det bank- og forsikringsbransjen i dag gjør med sine aktiviteter.

Med vennlig hilsen
Akademikerne

Olav Ulleren
Generalsekretær