

Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet

Statsrådets framtidsredogörelse del 2 Lösningar i förändringen av arbete

Till framtidsutskottet

INLEDNING

Remiss

Statsrådets framtidsredogörelse del 2 Lösningar i förändringen av arbete (SRR 5/2018 rd): Ärendet har remitterats till arbetslivs- och jämställdhetsutskottet för utlåtande till framtidsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- specialsakkunnig Kaisa Oksanen, statsrådets kansli
- konsultativ tjänsteman Timo Annala, finansministeriet
- konsultativ tjänsteman Fransiska Pukander, finansministeriet
- arbetsmarknadsråd Päivi Järvinieniemi, arbets- och näringsministeriet
- konsultativ tjänsteman Ismo Suksi, social- och hälsovårdsministeriet
- planeringschef Kirsi Heinivirta, undervisnings- och kulturministeriet
- ledande skatteexpert Sami Varonen, Skatteförvaltningen
- rektor Jari Niemelä, Helsingfors universitet
- prorektor Heidi Ahokallio-Leppälä, Tavastlands yrkeshögskola HAMK
- utvecklingsdirektör Eija Heikkinen, Kajaanin Ammattikorkeakoulu Oy
- verkställande direktör Shilei Zhang, Foodora Finland AB
- verkställande direktör Jani Laatikainen, tjänsten SuoraTyö.fi
- landsdirektör Henrik Pankakoski, Wolt
- utredningschef Antti Kauhanen, Näringslivets forskningsinstitut ETLA
- äldre forskare Hannu Karhunen, Löntagarnas forskningsinstitut
- forskningsexpert Riitta Juntunen, Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC rf
- juridisk ombudsman Atte Rytönen, Företagarna i Finland rf
- expert Leila Kurki, Tjänstemannacentralorganisationen STTK rf
- representant för kampanj Tuomas Tammisto, kampanjen Foodora vastuuseen
- docent Antti Kasvio
- juris magister Jussi Salokangas
- politices doktor Anu Suoranta
- filosofie doktor, universitetsforskare Juhana Venäläinen.

Skriftligt yttrande har lämnats av

Utlåtande AjUU 9/2018 rd

- Akava ry.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt

Temat för framtidsredogörelsen från statsminister Juha Sipiläs regering är förändringarna i arbetslivet och arbetets framtid i Finland. Syftet är att identifiera och lyfta fram frågor som är viktiga för beslutsfattande och som kräver uppmärksamhet i framtiden. Målet är att lösningar för ett fenomen som påverkar hela samhället ska kunna genomföras långsiktigt över valperioderna.

Redogörelsens första del (SRR 6/2017 rd) byggde upp en bred förståelse kring förändringarna i arbetslivet och framtiden för det finländska arbetet. Redogörelsen sökte svar på de stora frågorna kring arbetets framtid och den tog fram information om vad förändringarna i arbetslivet innebär. Målet med den aktuella andra delen – ”Lösningar i förändringen av arbete” är att identifiera önskade framtider, behov av att fatta beslut och samhällseliga frågor med koppling till arbete.

Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet anser att det är viktigt med ett strategiarbete som överskrider regeringsperioderna eftersom de svåra problemen inte kan lösas under en regeringsperiod och de kräver långsiktigt arbete och synpunkter som grundar sig på evidensbaserad kunskap. Utskottet påpekar att samhället kan påverka utvecklingens riktning samt understryker vikten av gemensamma mål när det gäller att möta de utmaningar som förändringarna i arbetslivet för med sig.

I redogörelsen presenteras fem centrala teman som har med arbetets framtid att göra (arbetets innehåll, arbetets struktur, kunnande, utkomst och arbetets roll). Redogörelsen försöker tydliggöra samhällspolitiska frågor som berör dessa teman och komma med förslag till åtgärder. Utskottet anser att redogörelsens disposition och åtgärdsförslag som berör temana bidrar till en klarare uppfattning av förändringarna i arbetslivet och av de nödvändiga politiska åtgärderna.

Redogörelsen innehåller olika slags åtgärdsförslag. En del av dem är konkreta och en del däremot mycket omfattande och abstrakta. Utskottet anser att redogörelsens styrande effekt skulle vara bättre om man bland förslagen hade valt färre konkreta spetsteman och viktiga åtgärder med vilka de utmaningar som förändringarna i arbetslivet för med sig bör mötas redan inom den närmaste framtiden.

Temana, åtgärdsförslagen och lösningarna är enligt redogörelsen uppbyggda enligt principerna för hållbar utveckling. Ett hållbart arbetsliv förutsätter bland annat att framtidens arbete inte äventyrar hälsan eller naturens bärkraft. Med tanke på mänsklig och social hållbarhet är delaktighet i arbetslivet och tryggad inkomst det viktigaste. Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet anser att redogörelsens strävan efter att betrakta den arbetspolitiska regleringen i ljuset av hållbar utveckling är bra men att det ännu behövs precisering och vidareutveckling. I redogörelsen diskuteras till exempel inte konflikten mellan de grundläggande principerna för den hållbara utvecklingen och kravet på ekonomisk tillväxt. Dessutom förbiser redogörelsen nästan helt det förändringstryck på arbetslivet som beror på behovet att minska på det ekologiska fotspåret.

Utlåtande AjUU 9/2018 rd

Man ska se till att jämställdhet och jämlikhet förverkligas i all verksamhet. Jämställdhet och jämlikhet utgör grunden för ett högklassigt, produktivt och rättvist arbetsliv. Plattformsekonomin är en utmaning för välfärdsstaten när den gör att förvärvsinkomsterna och den sociala tryggheten blir mer osäkra. Utskottet understryker att alla människor ska ha möjlighet till försörjning, arbete, vila, utbildning, familj och pension också när arbetet förändras. Utskottet ser det som beklagligt att redogörelsen inte betraktar arbetets framtid ur ett jämställdhetsperspektiv.

Industriarbete och andra medelavlönade arbetsuppgifter har minskat i Finland och i andra utvecklade länder. I stället för dem har det uppstått högavlönat expertarbete och lågavlönade serviceyrken. Utvecklingen innebär en ökad polarisering på arbetsmarknaden, dvs. att arbetet allt mer koncentreras i båda ändarna av lönekurvan. I praktiken innebär polariseringen en relativ minskning av arbetstillfällen för medelavlönade produktionsarbetare och kontorsanställda. Tills vidare är förändringarna dock moderata. Utskottet omfattar redogörelsens uppfattning om att det redan i den närmaste framtiden behövs beslut för att förebygga en polarisering av inkomstfördelningen till exempel med hjälp av utbildningsåtgärder och skattepolitiska åtgärder. Utskottet understryker vikten av en samlad analys av behoven att se över lagstiftningen.

Utskottet konstaterar att en välreglerad och väl genomförd plattformsekonomi kan höja sysselsättningsgraden och erbjuda arbetstillfällen också till många av dem som i dagsläget har svårt att hitta arbete. I bästa fall kan plattformsarbetet erbjuda partiellt arbetsföra och svårssysselsatta sysselsättning med låg tröskel. Vid sidan om de marknadsbaserade plattformarna ska man för detta ändamål också utveckla plattformar som fungerar på samhällseliga och sociala grunder.

Därtill konstaterar arbetslivs- och jämställdhetsutskottet att redogörelsen förbiser flera viktiga synpunkter på förändringen av arbete. Till dessa hör åtminstone invandring och utveckling av integrationsåtgärder, kraven på förnyad organisering och ledning av arbetet, förhindrande av utslagning av unga, differentiering av affärsmodeller och framtidsdialog mellan arbetsmarknadens parter. Utskottet ser det som viktigt att framtidsutskottet ännu funderar också på de förändringstrender som redogörelsen inte tar upp. Den mest brådskande frågan som bör lösas är förebyggande av utslagning av unga, anser utskottet.

Förändring av arbetets struktur och organisering

Plattformsekonomin är ett relativt nytt och snabbt utvecklande sätt att organisera arbete och utbyte. Den utmanar det traditionella arbetet i anställningsförhållande eller som företagare och ändrar både arbetskraft och arbetets innehåll. Även intäktsmodellerna, finansieringsbasen för samhällstjänsterna och säkerställandet av försörjningen förändras. Trots att utvecklingens riktning redan kan skönjas i det praktiska arbetslivet handlar det med tanke på arbetet och arbetslivet ändå inte om någon snabb övergång till ett nytt sätt att arbeta utan snarare om en långvarig brytnings-tid.

I en plattformsekonomi sysselsätter människorna sig själva genom arbete som organiseras på olika sätt. Människorna har också flera arbetsgivare samtidigt. Arbete utförs i perioder, omlott eller överlappande med olika status och uppgifter samt i olika slags arbetsorganisationer. Kriterierna för intäktsmodellerna på plattformarna och ersättningarna till dem som utför arbetet är mycket varierande. Det är ofta oklart huruvida det råder ett anställningsförhållande mellan den som utför ar-

Utlåtande AjUU 9/2018 rd

bete och den som låter utföra arbete eller mellan den som utför arbete och plattformen, eller om arbete utförs som företagare.

Majoriteten av finländarna arbetar ännu i traditionella anställningsförhållanden och för närvarande är plattformsekonomin andel av ekonomin försvinnande liten. Ändå utförs cirka en tredjedel av arbetet i Finland stadigt i annan form än en fast anställning på heltid. Redan i dagsläget finns det människor som utanför avlönade anställningsförhållanden kodar, städar, transporterar, vårdar och utför olika slags expertarbeten i form av ströjobb, på plattformar och som självsysselsatta arbetare. Arbetsstillfällen som erbjuds via olika slags globala plattformsekonomiska lösningar blir sannolikt allt vanligare i framtiden.

Det är svårt att bilda sig en klar uppfattning om antalet anställda i plattformsekonomin eftersom plattformsekonomin är ett mångbottnat fenomen som tills vidare saknar en egen statistisk kategori. Även begrepp som används i studier och utredningar och sätten att samla in material varierar. Ändå är det uppenbart att många åtminstone tills vidare arbetar via plattformarna endast tillfälligt och att de sällan är verksamma på bara en plattform.

Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet anser att plattformsarbetet utöver som teknisk innovation också behöver betraktas främst som en innovation som berör organiseringen av arbetet och sättet att sysselsätta sig. Utskottet understryker att den tekniska utvecklingen i sig inte direkt bestämmer hur arbetet förändras. Utskottet påpekar att de särdrag och spänningar som medförs av plattformsekonomin inte är något helt nytt fenomen utan utvecklingen kunde skönjas redan i debatten om självsysselsatta arbetares ställning. Det väsentliga är att inse att det handlar om en större förändring i fråga om arbete och ekonomi där den skarpa tudelningen mellan lönearbete och företagsamhet som finns i lagstiftningen om arbete och social trygghet behöver granskas. I sin nuvarande form stöder den sociala tryggheten inte så bra en arbetskarriär som består av flera olika anställningsförhållanden och uppdrag eller arbete som annars liknar arbete som företagare. Utskottet betonar nödvändigheten av en genomgripande översyn av den sociala tryggheten.

Reglering av plattformsekonomi

En person som arbetar eller utför arbete som arbetstagare inom plattformsekonomin, i form av ströjobb eller som självsysselsatt lämnas ofta utanför ett avlönat anställningsförhållande någons mittemellan ett anställningsförhållande och företagsamhet utan att aktivt ha valt att arbeta under firma eller i bolagsform. När arbete utförs främst utan ett arbetsavtalsförhållande har den som utför arbete inte den rätt till den inkomstrelaterade sociala tryggheten, företagshälsovården eller den lagstadgade försäkringen för olycksfall i arbetet och yrkessjukdomar som ett anställningsförhållande medför. I sina nuvarande former är den sociala tryggheten och försäkringsskyddet för småföretagare utvecklade och svaga. De som arbetar inom plattformsekonomin lämnas också utan arbetsplatsernas kompetensutveckling, rätt till inflytande och rätt att förhandla kollektivt.

Den som har arbetsgivarställning på en plattform kan undvika arbetsgivarskyldigheter om de överförs på den som utför arbetet. Utan en ändamålsenlig reglering är det svårt att övervaka i synnerhet plattformar som fungerar från utlandet. Utvecklingen kan leda till att det uppstår en helt ny marknad där skyldigheterna är oklara eller lätta. Om sådan verksamhet vinner terräng snedvrids

Utlåtande AjUU 9/2018 rd

konkurrensen mellan de nya plattformarna och de traditionella arbetsgivarna som uppfyller sina omfattande lagstadgade skyldigheter.

Utskottet ser det som nödvändigt att man i brådskande ordning skapar spelregler för plattformsekonomin, plattformsarbetet, ströjobben, självanställning och småföretagsamhet. Med spelreglerna bör man trygga den rättsliga ställningen för arbetstagarna och för dem som utför arbete samt säkerställa att finansieringsbasen för samhällstjänsterna håller. Det behövs en gränsdragning mellan företagsamhet och lönearbete. Man ska hitta en förnuftig balans mellan dessa. Samtidigt bör man möjliggöra mer flexibilitet i arbetslivet på ett hållbart sätt. Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet omfattar redogörelsens syn på att den offentliga förvaltningen ska reglera plattformarna (åtgärdsförslag 1).

Utskottet anser att den mest brådskande åtgärden är att ändra på definitionen av löntagare respektive företagare eller att förtydliga och precisera identifieringen av dem. Man kan överväga en utvidgning av definitionen av anställningsförhållande till att omfatta åtminstone sådant arbete där den som utför arbete i dagsläget har ställningen som frilansare eller självanställd men i praktiken ändå arbetar på ett sätt som påminner om ett anställningsförhållande och där den som utför arbete är underordnad uppdragsgivaren. Då skulle den som utför arbete i en beroende och underordnad ställning gentemot arbetsgivaren/den som låter utföra arbetet/plattformen likställas med en löntagare, och han eller hon skulle få en löntagares rättigheter och skyldigheter. Man ska dock komma ihåg att företagarbete på plattformarna kan kännas mer meningsfullt än arbete som utförs som löntagare. Därför bör även företagarnas socialskyddssystem utvecklas med hänsyn till utvecklingen av plattformsekonomin.

Om de som utför ströjobb, arbetar inom plattformsekonomin och är självanställda behandlades som löntagare skulle samhället få del av arbetsprestationerna på ett sätt som ökar skattereserven och reserven för social trygghet. Dessutom skulle den som förmedlar arbete/plattformen få möjlighet att delta i uppbyggnaden av samhällets reserv. Genom att delta i finansieringen av samhället är den som utför arbete å ena sidan en betalare men å andra sidan samtidigt också en mottagare av samhällets sociala skydd. Det här bygger skatte- och finansieringsbasen och förtroendet i samhället samt samhällsfreden, och systemet är förutsägbart för individerna.

Om de som utför ströjobb och de som arbetar eller utför arbete inom plattformsekonomin samt de som arbetar utan ett avlönat anställningsförhållande i olika former av självanställning likställdes med löntagare skulle de få bättre möjligheter att tillsammans förhandla om villkoren för sitt arbete.

Samtidigt understryker utskottet att när arbets- och sociallagstiftningen ses över bör man inte i onödan ta kål på agiliteten och flexibiliteten i plattformsarbetet och ströjobben eller de nya möjligheterna som de medför. Utskottet konstaterar att om plattformar regleras och utnyttjas på ett vettigt sätt erbjuder de bra möjligheter till den som utför arbetet och den som låter utföra arbetet att arbeta mer flexibelt och mångsidigt än tidigare. Plattformarna gör det möjligt för företag att förmedla fasta anställningar och för anställda att delta i arbetsmarknaden på ett flexibelt sätt. Plattformarbete kommer sannolikt inte att vara den enda eller ens främsta inkomstkällan för andra än högst en del av dem som utför sådant arbete. Utskottet understryker individens ansvar när det gäller att säkerställa den egna sociala tryggheten i samband med arbetsmarknadsövergångar.

Utlåtande AjUU 9/2018 rd

Utskottet påpekar att arbete inom plattformsekonomin innebär risker för arbetshälsan såsom social isolering, diskriminering på plattformarna och annan orättvis behandling samt arbetarnas svaga ställning vid meningsskiljaktigheter då de inte uppbäckas av en arbetsorganisation eller den kollektiva intressebevakningen. För att förebygga risker bör man utveckla spelregler för ”ett bra arbete inom plattformsekonomin” som godkänns gemensamt av alla parter. De som utför arbete ska få möjligheter att arbeta i gemensamma arbetslokaler och att få hjälp. Man ska också vara rädd om arbetshälsan i samband med plattformsarbetet. Ett bra plattformsarbetsliv är produktivt och en väsentlig faktor också för den ekonomiska utvecklingen.

Utskottet vill påminna att det för att kunna utveckla arbetet inom plattformsekonomin behövs en uppfattning om hur allmänt fenomen det handlar om, vilka faktorer som främjar eller hindrar spridningen av den, dess ekonomiska och sociala konsekvenser samt dess framtidsutsikter i Finland.

Beskattning

Verksamheten på plattformarna beskattas enligt samma regler och principer som annan verksamhet. Att plattformsekonomin vinner terräng och arbetslivet blir mångsidigare medför dock nya tolkningssituationer också i beskattningen. Tolkningssvårigheter uppstår bland annat i fråga om huruvida arbete utförs som arbetstagare eller företagare. Vid mervärdesbeskattningen bedöms gränsen för till exempel verksamhet i liten skala på motsvarande sätt utifrån verksamhetens art och omfattning, oberoende av i vilka kanaler försäljningsinkomsterna har genererats. Vid mervärdesbeskattningen är den största utmaningen i fråga om den digitala ekonomin hur skatterna i praktiken kan uppbäras och tas ut då försäljaren inte är etablerad i Finland.

Ur Skatteförvaltningens synvinkel är den största utmaningen med plattformsekonomin erhållande av och tillgång till uppgifter om plattformsekonomin verksamhet. Skatteförvaltningens traditionella kanaler för inhämtande av information är inte alltid lämpliga och tillräckligt omfattande, även om de digitala verktygen tillsammans med det allt djupare internationella samarbetet ger nya möjligheter till uppföljning av de skattskyldigas affärsverksamhet. Tryggande av erhållande av uppgifter förutsätter att Skatteförvaltningens erhållande av uppgifter tryggas och lagstiftningen i anknytning till detta utvecklas redan de närmaste åren. Övervakningssystemen behöver förbättras och det internationella utbytet av information och det administrativa samarbetet behöver utvecklas och effektivteras genom att påverka i EU och OECD.

De skattskyldiga ska också uppmuntras till att betala skatt genom att erbjuda dem lättillgänglig, begriplig och uppdaterad information och verktyg för att sköta sina skattskyldigheter.

Kompetensutveckling och anpassning till att arbetet förändras

Förändringen av arbetet förändrar yrkesstrukturer och arbetsuppgifter inom befintliga yrken. Därför behöver människorna kontinuerligt skaffa sig nya färdigheter under yrkeskarriären. När arbetet förändras spelar ett lyckat utbildningssystem alltså en nyckelroll. Därför behöver det nuvarande utbildningssystemet utvecklas.

Utlåtande AjUU 9/2018 rd

Utskottet betonar att det väsentliga är att det utvecklas ett kompetenssystem med låg tröskel som en helhet från småbarnspedagogik till modulbaserad vidareutbildning och examensinriktad fortbildning så att lärandet är livslångt och kompetensen kumuleras. Samarbetet mellan olika utbildningsstadier bör vara sammanhängande och flexibelt, och studievägarna ska nå smidigt över utbildningsstadier och läroanstaltsgränser. Ett verktyg för identifiering av kompetens kan vara en digital portfölj med hjälp av vilken en arbetstagares grund- och fortbildning och kunnande som inhämtats genom arbetserfarenhet och fritidsverksamhet kan identifieras.

Utskottet understryker att inläringen behöver förnyas i synnerhet hos de vuxna och hos dem som av någon anledning inte själv söker sig till utbildning. Det behövs olika slags utbildningsmodeller eftersom människor lär sig på olika sätt och befinner sig i varierande livssituationer. Tanken om ständigt lärande bygger starkt på individernas självstyrning och självständighet. Brister i grundläggande färdigheter eller utbildning försvagar förutsättningarna för livslångt lärande. Utskottet anser att kompetensutvecklingen förutsätter effektiv studiehandledning i synnerhet för dem som inte har studerat tidigare.

Utskottet noterar att redogörelsen förbiser det faktum att utbudet av högskoleutbildning har skurits ner i Finland. Utskottet anser att det nuvarande utbudet av utbildning bör fastställas innan utbildningen utvidgas från ungdomar till hela den vuxna befolkningen och till att vara livet ut.

Utskottet påpekar att det är i synnerhet de som redan har mycket utbildning som skaffar sig utbildning som vuxna. I redogörelsen föreslås att man ska införa ett karriärkonto eller en utbildningssedel för personer över 35 år (åtgärdsförslag 8). Utskottet anser att man noggrant bör utreda hur dessa modeller fungerar. Därtill anser utskottet att det är viktigt att man noggrant utreder fenomenet att utbildningen samlas hos några så att även människor som från förut skaffat sig lite utbildning blir delaktiga i livslångt lärande.

I redogörelsen nämner man inte yrkesläroanstalter som garanter för ständigt lärande. Utskottet påpekar att yrkesläroanstalterna har och fortsättningsvis bör ha en betydande roll i att utbilda just de unga och vuxna som inte själv aktivt söker sig till utbildning.

Utskottet understöder möjliggörande av studier med utkomstskydd för arbetslösa som anpassats på ett ändamålsenligt sätt. Utskottet inskräpper dock att kompetensutvecklingen inte bara kan hänga på frivilliga åtaganden. Utskottet anser att det är mycket viktigt att man funderar på hurdana investeringar i utbildning som är lönsamma och vem som borde göra dem.

Vid sidan om de traditionella färdigheterna såsom samarbetsförmåga, arbetslivsfärdigheter och företagarfärdigheter behöver allt fler även färdigheter som stöder arbete på plattformar och flexibla övergångar från en arbetsmarknadsposition till en annan. Läroanstalterna bör på olika nivåer utvidga sina utbildningsutbud till att omfatta medborgerlig kompetens som behövs i arbete inom plattformsekonomi och spelregler för ”bra arbete inom plattformsekonomi”. Inom företagsekonomisk utbildning och ledarskapsutbildning ska man satsa på utvecklingen av affärsverksamheten och särskilda arbetskompetenser inom plattformsekonomin.

Utlåtande AjUU 9/2018 rd

FÖRSLAG TILL BESLUT

Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet föreslår

att framtidsutskottet bör beakta det som sägs ovan.

Helsingfors 14.12.2018

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Tarja Filatov sd
vice ordförande Heli Järvinen gröna
medlem Reijo Hongisto blå
medlem Jaana Laitinen-Pesola saml
medlem Rami Lehto saf
medlem Merja Mäkisalo-Ropponen sd
medlem Ilmari Nurminen sd
medlem Arto Pirttilahti cent (delvis)
medlem Veronica Rehn-Kivi sv
medlem Eero Reijonen cent
medlem Eero Suutari saml
medlem Martti Talja cent
medlem Juhana Vartiainen saml
medlem Eerikki Viljanen cent (delvis).

Sekreterare var

utskottsråd Marjaana Kinnunen.