Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

MUISTIO
16.11.2017

Työn murros ja työn tekemisen sääntely

Valtioneuvoston tulevaisuusselonteon 1. osassa hahmotetaan työn murrokseen liittyviä kysymyksiä. Selonteko on tiivis, mutta siinä on varsin hyvin kyetty esittämään työn murrokseen liittyviä kysymyksenasetteluja.

Selonteossa työn murrosta käsitellään erityisesti oletuksella, että alustatalous ja jakamistalous kasvattavat merkitystään tulevaisuudessa. Työn ja sen merkityssisällön ennustetaan muuttuvan. Toisaalta työn murrosta ja työnteon sääntelyn muutostarpeita ei voida sivuuttaa myöskään arvioitaessa ns. perinteisten työntekotapojen ja työmarkkinoiden toimintaa.

Niin sanottu perinteinen työsuhteessa tehtävä ja teetettävä työkin muuttuu jatkuvasti. Uudet teknologiat ja toimintaympäristön muutokset ovat muuttaneet lähes kaikkien työtehtäviä. Ajasta ja paikasta riippumaton työ on aiempaa useammalle mahdollista. Työsuoritukset liikkuvat ketterästi myös yli valtiorajojen, samoin kuin sovellettava lainsäädäntökin. Kaikki työ ei enää ole säännöllistä ja kokoaikaista, vaan työtä tehdään erilaisin työsuhde- ja työaikajärjestelyin. Vaikka kokoaikaiset, toistaiseksi voimassa olevat työsuhteet ovat edelleen selvänä enemmistönä, työelämän pirstaloituminen on käynnissä: määräaikaiset, osa-aikaiset, vuokratyösuhteet, vaihtelevan työajan sopimukset ja muut epätyypilliset työnteon muodot ovat pysyvästi edustettuina työmarkkinoilla. Osa työntekijöistä tekee työtä vain silloin, kun työnantaja kutsuu työntekijän työhön. Sidottuisuus työhön ja työnantajaan on tällaisessa työssä aivan toista kuin perinteisessä työssä. Myös työnantajan ja työntekijän välinen riskinjako on tämäntyyppisissä töissä muutoksen kohteena. Työelämän moninaistuessa perinteiseen työsuhteiseen työhön onkin tullut piirteitä, joita on liitetty uudenlaisiin työntekosuhteisiin.

Kysyä voidaankin, vastaako nykyinen työelämäsääntely lyhyen ja pidemmän aikavälin haasteisiin. Ja ennen kuin voidaan lainsäädännöllä etsiä vastauksia tulevan työelämän tarpeisiin, on kyettävä vastaamaan kysymykseen, miten työn tekemisen mallit ja oikeussuhteet muuttuvat tällaisilla ”uusilla työmarkkinoilla”, jossa alustataloudella tullee olemaan nykyistä vankempi sija. Ensin on kuitenkin pystyttävä hahmottamaan, mitä alustataloudella ja jakamistaloudella tarkoitetaan työn tekemisen kontekstissa.

Mitä alusta- ja jakamistaloudella tarkoitetaan?

Jakamistalouden määritelmä on toistaiseksi vakiintumaton. Sen keskeinen piirre on, että yksittäiset ihmiset voivat jakamistaloudessa tarjota omia vajaakäytöllä olevia resurssejaan (kuten fyysinen omaisuus, osaaminen tai aika) muille erilaisten välittäjinä toimivien digitaalisten alustojen kautta.

Eurofoundin (2015) mukaan alustatalouden työllä tarkoitetaan työllistämisen muotoa, jossa organisaatiot tai yksilöt jakavat digitaalisen alustan kautta kertaluonteisia tehtäviä tai projekteja aineellista palkkiota vastaan joukolle muita organisaatioita tai yksilöitä.

Euroopan komissio julkaisi kesällä 2016 tiedonannon ”Yhteistyötaloutta koskeva eurooppalainen toimintasuunnitelma”. Tiedonannon tarkoituksena oli antaa jäsenmaille, kuluttajille ja jakamistalouden toimijoille ohjeita siihen, kuinka EU-lainsäädäntöä tulisi soveltaa jakamistalouden uusiin liiketoimintamalleihin ja kuinka jakamistalouteen osallistuvien toimijoiden oikeuksiin ja velvollisuuksiin liittyviä huolenaiheita tulisi lähestyä, jotta jakamistalous voisi kehittyä tasapainoisella ja kestävällä tavalla. Tässä yhteydessä komissio kehotti jäsenvaltioita tarkastelemaan lainsäädäntöään ja selvittämään tarpeitaan muuttaa kansallisia säännöksiään. Tätä työtä tehdään parhaillaan TEM:n johdolla toimivassa jakamistalousverkostossa.

Suomessa työtä tehdään joko työsuhteessa tai itsenäisenä yrittäjänä taikka ammatinharjoittajana

Suomessa työlainsäädäntö on rakennettu työsuhteen käsitteelle. Työsopimuslain 1 luvun 1 § määrittelee pakottavalla tavalla sen, milloin kysymys on työsuhteessa tehtävästä työstä eli työn tekemisestä sopimuksen perusteella työnantajan lukuun vastiketta vastaan ja työnantajan johdon ja valvonnan alaisena. Silloin kun työsuhteen tunnusmerkit täyttyvät, oikeussuhteessa sovellettavaksi tulee lähtökohtaisesti koko työlainsäädäntö. Lisäksi sosiaaliturvasääntelyä sovelletaan työ- ja virkasuhteen perusteella tehtävässä työssä. Työsuhteisessa työssä työntekijän ”turvaverkko” perustuu siten työ- ja sosiaaliturvalainsäädännössä säädettyihin normeihin.

Silloin kun työtä tehdään itsenäisessä asemassa, työlainsäädäntöä ei sovelleta. Yrittäjän ja ammatinharjoittajan on itse huolehdittava sosiaaliturvastaan ja myös kustannettava se. Näin ollen työsuhteen ulkopuolella tapahtuvassa työnteossa – olipa kysymys yksinyrittäjästä, itsensä työllistäjästä ns. tai kevytyrittäjästä – työn suorittajan asema poikkeaa merkittävästi työntekijän asemasta. Työsuhteessa työnantajalla on työaikasuojeluun ja työturvallisuuteen liittyviä velvoitteita sen lisäksi, että työsuhteessa noudatettavista vähimmäispalkkojen määräytymisestä on säädetty lailla ja niiden määristä käytännössä alakohtaisilla työehtosopimuksilla. Yrittäjän asemassa olevalle ei turvata lailla eikä työehtosopimuksilla vähimmäisehtoja. Toisaalta yrittäjä ei ole sidottu työsuhteeseen kytkeytyviin velvoitteisiin vaan on vapaa ottamaan vastaan toimeksiantoja eri tahoilta.

Työsuhteisen työnteon ja yrittäjätyön välinen rajanveto on tärkeä oikeusasemiin liittyvien merkittävien erojen vuoksi, mutta aina sen selvittämien ei ole aivan helppoa. Asiaa on tarkasteltava työsuhteen tunnusmerkkien kautta, viime kädessä niihin kohdistuvaa kokonaisharkintaa käyttäen, usein jälkikäteen tehtävän harkinnan perusteella. Tätä harkintaa ei helpota se, että näiden työnteon muotojen väliin luotaisiin kolmas kategoria, kuten eri yhteyksissä on ehdotettu.

Toisaalta työsuhteen ja yrittäjäasemassa tehtävän työn välille on perusteltua rakentaa siltoja erityisesti sosiaaliturvaverkkojen kautta. Tällaiset verkot ovat tarpeen erityisesti henkilöille, jotka työskentelevät sekä työsuhteessa että yrittäjäasemassa ja jotka saavat merkittävän osan tuloistaan yrittäjämäisellä työllä.

Sähköiset alustat työtilaisuuksien luojana

Sähköiset alustat tarjoavat mahdollisuuksia tarjota työtilaisuuksia ja toisaalta ostaa palveluita. Niiden kautta työn tarjoajat ja niiden suorittajat voivat löytää toisensa vastaavalla tavalla, kun perinteisesti on toimittu kaupan ilmoitustauluja hyödyntäen. Sähköisiin alustoihin perustuva alustatalous ei siinä mielessä ole uusi asia, joskin sen välityksellä voidaan saavuttaa huomattavan paljon ilmoitustauluja suuremmat volyymit.

Sähköinen alusta voi toimia *työnvälityskanavana*, jolloin työn teettäjän ja suorittajan välinen oikeussuhde voi olla joko työsuhde tai toimeksiantosuhde. Toimeksiantosuhteessa työtä tehdään itsenäisessä asemassa suhteessa työn teettäjään, eikä työlainsäädäntöä tai sosiaaliturvalainsäädäntöä näissä tilanteissa sovelleta. Tällaisessa tapauksessa alusta itsessään ei ole työnantaja eikä myöskään toimeksiantaja.

Vaikka alusta voi saattaa työnantajan ja työntekijän kohtaamaan toisensa ja siten helpottaa työsuhteitten syntymistä, todennäköisempää lienee, että merkittävä osa työtilaisuuksista perustuu toimeksiantosuhteisiin ja siten itsenäisenä yrittäjänä tehtävään työhön. Tämä merkitsee pienimuotoisen yritystoiminnan ja yrittäjämäisen työskentelyn lisääntymistä. Yhteiskunta ja sen sääntelyrakenteet eivät ole kaikin osin valmiita ottamaan vastaan edessä olevaa muutosta. Tästä syystä sääntelyn näkökulmasta on ryhdyttävä toimiin, joilla työsuhteisiin perustuva ansioperusteinen sosiaaliturva ja yrittäjien sosiaalivakuutusjärjestelmät voidaan yhdistää niin, että moninaistuvat työntekotilanteet eivät aiheuta sosiaaliturvajärjestelmien sisälle ei-toivottuja katvealueita ja tuloloukkuja. Ns. yhdistelmävakuutuksen säätämiselle alkaa olla kiire.

Työn murroksen seuraukset eivät saa aiheuttaa suomalaisen veropohjan murentumista tavalla, joka vaarantaa suomalaisen hyvinvointivaltion perustan.

Alustojen välittämässä työssä työn tilaaja ja sen suorittaja eivät välttämättä koskaan kohtaa toisiaan. Voi olla, että he ovat fyysisesti täysin eri puolilla maailmaa. Tämä asettaa myös haasteita oikeussuhteen sääntelylle.

Sähköiset alustat ovat oiva väline työtilaisuuksien tarjoamiselle. Sen seurauksia suomalaisille työmarkkinoille ei kuitenkaan voi jättää huomiotta. Voikin todeta, että työmarkkinoiden sääntelyssä on vastaisuudessa kiinnitettävä huomiota ainakin seuraaviin seikkoihin:

- työn tekijöille on luotava riittävät suoja- ja turvajärjestelmät
- työn tekijöiden joustavat työmarkkinasiirtymät on mahdollistettava sosiaaliturvasääntelyssä
- työntekoon liittyvät vahingonkorvaus- ja muut vastuusuhteet on arvioitava
- informaatiota alustatalouden kansalaistaitojen ja alustaurien suunnittelusta lisättävä
- joukkoälyn hyödyntämiseen työn suorittamisessa kiinnitettävä huomiota
- joukkoistetun työn eettiset ja moraaliset riskit on tunnistettava.