



TOMMY STAAHL GABRIELSEN
professor, Institutt for økonomi, Universitetet i Bergen.

Delingsøkonomien – drivkrefter og samfunnsøkonomiske effekter

Delingsøkonomien kan potensielt endre husholdningenes forhold til eierskap til kapitalgjensstander og bedrifters forhold til ansatte arbeidstakere. Dette kan få viktige konsekvenser for vare- og tjenestemarkeder og for arbeidsmarkedet. I denne artikkelen analyserer jeg grunnlaget for delingsøkonomien i lys av økonomisk teori, konsekvenser for norsk økonomi samt hvordan delingsøkonomien bør reguleres.

1 INNLEDNING¹

Delingsøkonomi er en fellesbetegnelse på økonomiske transaksjoner, hovedsakelig mellom privatpersoner, som er formidlet via en digital plattform. Deling må i denne sammenheng ikke tolkes bokstavelig, ettersom betaling ofte inngår. Det er flere typer teknologi som spiller sammen for å skape de ulike delingstjenestene. Når formidlingen skjer gjennom internettplattformer blir det lettere for kjøpere og selgere å treffe hverandre i markedet; søkekostnadene blir lavere. Det typiske for delingsøkonomien er også at plattformene legger til rette for at aktørene kan gi karakterer til hverandre. Disse systemene gir leverandørene insentiver til å yte gode tjenester, og kundene til å være gode kunder,

¹ Innholdet i denne artikkelen er basert på arbeid i det såkalte Delingsøkonomiutvalget nedsatt av regjeringen Solberg i mars 2016, og som overleverte sin innstilling 6. februar 2017 (NOU 2017:4). Under tegnede ledet dette utvalget. Synspunkter som framkommer i denne artikkelen er mine egne, og deles ikke nødvendigvis av de andre utvalgsmedlemmene eller av Universitetet i Bergen. Takk for en anonym konsulent og redaktøren for nyttige innspill til et tidligere utkast av denne artikkelen.

og useriøse aktører vil lukes bort. Betalingssystemene er typisk internettbaserte der det benyttes kredittkort der plattformen opptre som mellommann. Dette gjør at betalingen oppleves som sikrere, noe som reduserer faren for å bli lurt.

Delingsøkonomien vil kunne ha positive samfunnsøkonomiske effekter ved at ressurser som før var innelåste og ubenyttet som følge av transaksjonskostnader, nå kan tas i bruk. Dette gjelder særlig for kapitalgjensstander som står ubenyttet deler av tiden, og særlig husholdningenes biler, hytter og hus. Deling innebærer at disse kapitalgjensstandene utnyttes mer effektivt, noe som for eksempel medfører at behovet for å eie egen bil faller. Delingsøkonomien vil også kunne ha positive samfunnsøkonomiske effekter ved at konkurransen i markedene øker. Dette vil kunne føre til et bredere vare- og tjenesteutvalg og lavere priser for forbrukerne.

Delingsøkonomien omfatter også formidling av arbeidskraft. Tilbydere av arbeidskraft kan bruke delingsplattformer til

å utnytte sin humankapital bedre, mens bedrifter vil kunne oppleve et redusert behov for å ha ansatte medarbeidere. Delingsplattformer for arbeidskraft vil på denne måten kunne ha viktige implikasjoner både for hvordan bedrifter og privatpersoner organiserer seg i arbeidslivet.

I det følgende skal jeg først definere begrepet delingsøkonomi, og analysere nærmere om hva som er det teoretiske grunnlaget for delingsøkonomien, og hva som er grunnen til at dette vokser fram akkurat nå. Dernest vil jeg analysere hva delingsøkonomien kan få å si for hvordan vi som samfunn organiserer økonomisk aktivitet. Vil delingsøkonomien medføre fundamentale endringer, eller er delingsøkonomien bare nye måter å tilby allerede kjente varer og tjenester på? Til slutt vil jeg kort gjennomgå noen regulatoriske utfordringer med delingsøkonomien i lys av delingsøkonomiutvalgets rapport.

2 DELINGSØKONOMIEN OG DET TEORETISKE FUNDAMENTET

For å forstå delingsøkonomien ut fra et samfunnsøkonomisk perspektiv kan det være nyttig å stille spørsmålet om hvorfor dette vokser fram akkurat nå. Mennesker har til alle tider delt på kapitalgjenstander både ideelt og kommersielt. På samme måte har enkelte privatpersoner lenge «delt» sin arbeidskraft i markedet som selvstendige oppdragstakere i stedet for å være ansatte arbeidstakere, og mange bedrifter dekker i alle fall delvis sine arbeidskraftsbehov ved å leie inn selvstendige oppdragstakere framfor å ansette dem. Nivået på disse markedsbaserte aktivitetene har imidlertid vært lavt. Det nye med delingsøkonomien er altså ikke at aktivitetene er nye i seg selv, men at nivået på disse aktivitetene har økt.

Som samfunnsøkonomer har vi lært at markedet ofte er uovertruffent som allokeringmekanisme. Gjennom samspillet mellom tilbud og etterspørsel dannes det en pris enkelt og effektivt klarer markedene og danner grunnlaget for samfunnsøkonomisk effektiv ressursbruk. Til tross for dette velger både bedrifter og privatpersoner å tilfredsstillende store deler av sine behov gjennom å organisere seg på en måte som ikke er markedsbasert. Hvorfor gjør vi det?

Hvorfor ansetter bedrifter sine arbeidstakere i stedet for å handle arbeidskraften i spotmarkedet etter behov? I Norge i da er langt de fleste sysselsatte ansatte arbeidstakere. Bedrifter synes derfor i hovedsak å basere sine arbeidskraftsbehov på en hierarkisk organisering gjennom en type «command and control» av arbeidskraften heller enn å

benytte markedet? På samme måte kan vi stille spørsmålet om hvorfor mange av oss foretrekker eierskap til boliger, båter, biler, hekkesakser og andre kapitalgjenstander i stedet for å leie dem i markedet etter behov?

Delingsøkonomiens slagord er «tilgang heller enn eierskap». Når du som privatperson kjøper deg en elektrisk boremaskin er det ofte ikke fordi du har behov for selve maskinen, men at du har behov for å bore et hull i veggen. Når mennesker kjøper egen bil er det transporttjenestene som er behovet, ikke bilen i seg selv. Til tross for dette velger mange av oss å eie disse kapitalgjenstandene framfor å leie dem når vi har et konkret behov. Dette fører til akkumulering av en stor beholdning av kapitalgjenstander som står ubenyttet en stor del av tiden.

For ganske nøyaktig 80 år siden stilte Coase (1937) spørsmålet om hvorfor vi har bedrifter med ansatte arbeidstakere, og hvorfor ikke alle er selvstendige næringsdrivende, og så kan vi handle «alt» i markedet. Coase sitt svar var følgende. Vi organiserer oss i bedrifter fordi det er kostnader forbundet med å bruke markedet. Aktørene har søkekostnader knyttet til å finne den rette selger eller kjøper, og det kan også være kostnader knyttet til å forhandle pris ofte eller fordi varen eller tjenesten som skal omsettes kan være komplisert. Coase kalte alt dette for transaksjonskostnader. Dersom transaksjonskostnadene er betydelige vil vi derfor heller organisere oss i bedrifter framfor å handle sammen via markedet, ifølge Coase. Senere framhevet Williamson (1979) at usikkerhet kan også ha betydning for bedrifters valg med hensyn til organisering av arbeidskraften. Det kan for eksempel være asymmetrisk informasjon knyttet til kvalitet og kompetanse, noe som øker kostnaden ved å benytte markedet. Akerlof (1970) framhevet også at markedet kan svikte dersom det eksisterer asymmetrisk informasjon mellom kjøpere og selgere. Alle disse peker på at dersom transaksjonskostnadene knyttet til å benytte markedene er store blir hierarkiske løsninger gjennom integrasjon relativt mer attraktive.

Nøyaktig det samme resonnementet som Coase og Williamson benytter som å forklare bedrifter kan også benyttes til å forklare privatpersoners valg av eierskap framfor å leie tilgang i markedet. Munger (2016) framhever dette. Munger sier at selv om Coase ikke spesifikt tok opp problemet om hvorfor vi eier i stedet for leier, så mener han at svaret ville ha vært opplagt for Coase: det vil avhenge av transaksjonskostnadene.

Da er vi ved kjernen i delingsøkonomien. Det typiske for delingsøkonomien er at formidlingen skjer gjennom digitale plattformer, oftest drevet av tredjeperson. En mulig forklaring på hvorfor delingsøkonomien vokser fram i dag er at delingsplattformene reduserer transaksjonskostnadene og problemer knyttet til asymmetrisk informasjon, og dermed øker insentivene for både bedrifter og privatpersoner til å bruke markedet. Gjennom IT-basert teknologi blir det lettere for tilbydere og etterspørere å finne hverandre, blant annet gjennom GPS-løsninger. Samtidig har mange av plattformene ulike ordninger som rater aktørene, sørger for sikre betalingsløsninger, har effektive tviste- og forsikringsordninger som reduserer aktørenes risiko. Alt dette fører til at de markedsbaserte løsningene blir relativt mer attraktive.

Det delingsplattformene tilbyr er altså ikke nye produkter eller tjenester. Det sentrale verdiøkende elementet er at de selger *en reduksjon i transaksjonskostnader*, og dette vil føre til en vekst i markedsbaserte transaksjoner. Munger kaller dette den tredje store entreprenørrevolusjonen. Han mener at i motsetning til de to foregående revolusjonene, den neolittiske og den industrielle revolusjon, vil revolusjonen som følger av reduksjonen i transaksjonskostnader være annerledes. Endringene vil ikke bestå i at det utvikles nye produkter eller tjenester, men heller fordi vi vil se en mye mer intensiv utnyttelse av eksisterende ressurser, både når det gjelder real- og humankapital.

Delingsøkonomien vil dermed ha et potensial til å endre både privatpersoners forhold til eierskap versus det å leie, samt bedrifters forhold til den arbeidskraften de benytter. Delingsøkonomien har fått mest oppmerksomhet knyttet til delingsplattformene Uber og Airbnb. Mange synes å mene at disse ikke representerer de mest interessante eksemplene på delingsøkonomiens betydning ettersom disse plattformene først og fremst fungerer som effektive formidlere av tjenester som allerede i dag omsettes i et marked. Det er først og fremst innenfor arbeidsmarkedet man kan forvente at grunnleggende endringer vil skje, ifølge kritikerne. På den annen side, dersom som man legger til grunn perspektivet til Coase og Munger over vil delingsøkonomien også kunne føre til fundamentale endringer i husholdningenes valg mellom eierskap og markedsbaserte transaksjoner. Dette kan tenkes å få viktige implikasjoner på fremtidens organisering av en rekke markeder, ikke bare arbeidsmarkedet.

Delingsøkonomien fører også til økt konkurranse i markedene. Både økt etablering og reduserte søkekostnader trekker i retning av at konkurransen styrkes og markedene

utvides både produktmessig og geografisk. Mange av plattformene er kjennetegnet av sterke nettverkseffekter. Innenfor for eksempel persontransport vil et stort selskap ha fordeler framfor et mindre fordi tettheten av biler vil være større. Nettverkseffektene kan også være tosidige når en brukergruppe på en side av markedet bryr seg om hvor mange som finnes i en annen brukergruppe (Rochet og Tirole, 2006). Det klassiske eksempelet er en TV-stasjon der annonsører bryr seg om antall seere og vice versa.

Nettverkseffekter kan skape tendenser til monopolisering. Hvorvidt dette skjer vil avhenge av både retning og styrke på nettverkseffektene, og hvorvidt aktørene på ulike sider av markedet kan gjøre transaksjoner over kun en eller flere plattformer. Effekten på velferd av monopolisering i denne typen markeder er imidlertid ikke så entydige som i «vanlige» ensidige markeder. Det er for eksempel ikke utenkelig at en monopolplattform kan gi en mer effektiv tilpassing enn dersom det er flere konkurrerende plattformer i markedet. Dersom det for eksempel er knyttet stor verdi for brukerne av å være tilknyttet samme plattform, vil det trekke mot at monopolisering kan være bra for velferden. Velferdsvirkninger av monopol versus plattformkonkurranse er komplisert og resultatene er ikke entydige.²

2.1 Tilgang versus eierskap

Som nevnt finnes det mange delingsplattformer for kapitalgjensstander. Det viktigste er knyttet til bolig, transportmidler og kostbare kapitalgjensstander. Airbnb er den viktigste innenfor boligformidling, først og fremst så langt innrettet mot ferie- og fritidssegmentet. Det finnes også plattformer for deling av fritidsboliger. Når det gjelder transportmidler finnes ulike plattformer. Uber og Lyft tilbyr taxiliknende tjenester der sjåføren anses som selvstendig og benytter egen bil. Haxi er en delingstjeneste til tilbyr samkjøring mot deling av kostnader. Nabobil er en tjeneste der bileiere kan leie ut bilen sin til andre når det selv ikke benytter den, og så finnes det en rekke mer ideelle delingstjenester som for eksempel Bilkollektivet og Bildelingen der bilparken eies i fellesskap og benyttes av medlemmene til en slags kostpris. I tillegg til dette finnes det en rekke delingstjenester der man kan leie ulike kapitalgjensstander. For eksempel, på portalen leiting.no kan man leie nær sagt alt mulig, motorsager, telt, tilhengere og andre kapitalgjensstander.

I tråd med hva som er sagt over vil disse delingsportalene redusere transaksjonskostnadene og gjøre eierskap mindre

² Se for eksempel Armstrong (2006) for mer om dette.

attraktivt til fordel for å leie i markedet. Dette vil kunne ha viktige samfunnsøkonomiske virkninger. Ta transport-tjenester som et eksempel. Tilbudet av delingstjenester for transport vil kunne ha store effekter, spesielt i storbyene. Ettersom delingstilbudet utvikles vil behovet for å eie egen bil reduseres betydelig. Folk kan benytte samkjørings-tjenester eller taxiliknende tjenester på jobb, og delings-tjenester uten sjåfør i helgene. For mange kan dette fullstendig eliminere behovet for å eie egen bil. Det finnes i overkant av 2,5 millioner registrerte biler i Norge i dag. I gjennomsnitt står disse ubrukt over 90 prosent av tiden. Effektiv deling av biler ville for eksempel kunne redusere behovet for biler med inntil 90 prosent. Dette vil ha dramatiske økonomiske konsekvenser for hele bilindustrien, inkludert importører, forhandlere og verksteder.

For andre kapitalgjenstander kan effektene være ennå større fordi den effektive utnyttelsestiden er ennå lavere enn for biler. Jo dårligere utnyttelsestiden er, jo større vil effektene på etterspørselen bli dersom husholdningene kan få til effektiv deling.

På denne måten kan delingsøkonomien for kapitalgjenstander føre til store samfunnsøkonomiske endringer gjennom relativt dramatiske fall i etterspørselen etter kapitalgjenstander. Dette vil ha betydninger for produsenter og ansatte i de industrier som blir rammet av etterspørselsfallet. Det vil også kunne føre til positive miljøgevinster, både fordi produksjonen av kapitalgjenstander vil gå ned, men også gjennom at eksisterende beholdninger vil utnyttes mer effektivt, for eksempel gjennom samkjøringstjenester.

Nå er det neppe grunn til å tro at delingsøkonomien vil føre til 100 prosent effektiv utnyttelse av alle kapitalgjenstander, men eksemplene over illustrerer hvor stort potensial som finnes. Produsentene vil naturligvis reagere på endret etterspørsel, og endrede bruksmønstre, og dette kan i sin tur påvirke tilbudet. For eksempel vil mer effektiv utnyttelse av gjenstandene ventelig føre til at produsentene vil øke kvaliteten, mens mer intensiv bruk av gjenstandene vil føre til at de blir fortere utslitt.

Noen vil selvsagt fremdeles eie framfor å leie. Dette vil være dem som gjennom eget bruk har høy utnyttelse av for eksempel egen bil, eller som har høy betalingsvilje for full og sikker tilgjengelighet eller de som har spesielle behov som ikke tilbys i delingsøkonomien. Likeledes må jo noen eie for at andre skal kunne leie. Her er det grunn til å tro at markedet vil ordne opp. Hvis få eier vil leieprisen bli høy, og flere

vil ønske å eie. I likevekt vil en forvente at avkastningen av å eie grovt sett vil bli lik avkastningen av å leie.

2.2 Oppdragsgiver eller ansatt arbeidstaker

På samme måte som delingsøkonomien vil kunne endre husholdningenes avveining mellom eierskap og leie av kapitalgjenstander, vil delingsøkonomien også kunne få konsekvenser for de sysselsattes arbeidsmarkedstilknytning. Reduksjon i transaksjonskostnader vil potensielt både endre bedrifters valg mellom ansettelse og markedsbaserte løsninger, men det vil også kunne endre arbeidskraftens valg. Både bedrifter og arbeidstakere vil alt annet likt foretrekke markedsbaserte løsninger framfor ansettelse når transaksjonskostnadene går ned.

Delingsøkonomien vil ikke bare potensielt kunne endre de sysselsattes arbeidsmarkedstilknytning, den vil også kunne endre sysselsettingsgraden som sådan. Det er ikke utenkelig at bedrifter på grunn av transaksjonskostnader har holdt seg med arbeidskraft som ikke har vært fullt utnyttet, og som de nå i større grad kan hente inn via markedet etter behov. Dette er det som ofte kalles for «the gig-economy». På den andre siden er det heller ikke utenkelig at enkelte arbeidstakere har vært undersysselsatt eller har vært utenfor arbeidsmarkedet, og gjennom delingsøkonomien kan skape større sysselsettings- og inntektsmuligheter enn før. Den totale effekten på sysselsettingen er derfor ikke entydig.

I hvilken grad delingsøkonomien vil endre arbeidslivet og måter bedrifter organiserer seg på er et viktig, men også et vanskelig spørsmål å besvare. Delingsøkonomien vil nok ganske sikkert øke antallet selvstendige oppdragstakere, men hvor stor denne endringen vil bli er høyst usikkert. En ekstrem variant av Coases teori er at bedrifter slik vi kjenner dem i dag vil forsvinne fullstendig, og at vi vil få en økonomi der alle jobber som selvstendige. En mindre ekstrem variant vil være at antallet selvstendige vil øke, og at dette kan komme til erstatning for ansatt arbeidskraft, og/eller som et tillegg.

I Norge har andelen av de sysselsatte som er selvstendige oppdragstakere alene lagt på rundt 6 prosent de to siste tiårene (Grünfeld m.fl., 2016). I tillegg til disse finnes det en gruppe på cirka 100 000 som er såkalt frilansere. Resten av de sysselsatte, cirka 90 prosent, er ansatte arbeidstakere. Dette vil si at hovedmodellen i norsk arbeidsliv er at næringslivet og det offentlige benytter ansatt arbeidskraft. Andelen av de sysselsatte som er midlertidig ansatt har lenge ligget på rundt 8 prosent, noe lavere enn for 20-25 år siden, men andelen steg litt mot slutten av fjoråret.

I andre land er situasjonen annerledes. Katz og Krueger (2016) har undersøkt endringene i arbeidsrelasjoner i USA i perioden 2005-15. Forfatterne undersøker omfanget av såkalte atypiske arbeidsforhold («alternative work arrangements»). Denne gruppen består av sysselsatte via byråer for småjobber, ringevikarer, arbeidskraft utleid av kontraktsbyrå («contract companies») og selvstendige oppdragstakere/næringsdrivende eller frilansere. Katz og Krueger (2016) rapporterer at sysselsettingsandelen til denne gruppen økte fra cirka 10 prosent i 2005 til nesten 16 prosent i 2015 i USA.

Katz and Krueger viser at all netto sysselsettingsvekst i USA i perioden synes å komme fra atypiske arbeidsforhold. Den sterkeste økningen er fra sysselsatte leid ut av kontraktsbyrå. Andelen sysselsatte via delingsplattformer (som for eksempel Uber og Taskrabit) var på beskjedne 0,5 prosent i 2015. Økningen i atypiske arbeidsforhold i USA i denne perioden kan derfor ikke forklares av delingsøkonomien.

Katz og Krueger (2016) peker på fire potensielle årsaker til veksten i atypiske arbeidsforhold i denne perioden. En mulig forklaring er at atypiske arbeidsforhold er mer vanlig blant eldre og bedre utdannede grupper. Når arbeidsstyrken blir eldre og bedre utdannet vil innslaget av atypiske arbeidsforhold øke. Forfatterne finner at bare 10 prosent av økningen i atypiske arbeidsforhold kan tilskrives en eldre og bedre utdannet arbeidsstyrke.

Forfatterne nevner også reduserte transaksjonskostnader som en mulig forklaring, men uten å kvantifisere dette. En tredje forklaring er at bedrifter ønsker å benytte markedet fordi dette vil redusere antallet arbeidstakere som bedriften må dele overskuddet med. En mindre permanent ansatt arbeidsstyrke vil potensielt redusere svingningene i antall fast ansatte dersom lønnsomheten skulle svinge over tid. Større svingninger i lønnsomhet skulle i følge denne forklaringen føre til en større bruk av markedet (Abraham og Taylor, 1996). Økt konkurransepress kan også føre til mer outsourcing av arbeidskraft, enten fordi bedriftene fraskriver seg arbeidsgiveransvar de faktisk har, eller fordi at bedriftene redefinerer arbeidsoppgaver for å unnslipe dette ansvaret.

Økningen i atypiske arbeidsforhold i USA kan også skyldes at arbeidsledige søker til denne typen jobber i nedgangstider, som for eksempel i perioden 2007-2009. I så fall vil en forvente at innslaget av atypiske arbeidsforhold vil gå ned igjen i oppgangstider. Selv om Katz og Krueger peker på noen viktige forhold som potensielt kan forklare økningen i atypiske arbeidsforhold i USA i perioden, gir de ikke oss

noe endelig svar, og i alle fall ikke hva delingsøkonomien betyr for denne type arbeidsforhold.

Sundararajan (2016) forsøker også å si hva delingsøkonomien kan bety for utbredelsen av atypiske arbeidsforhold. På samme måte som Coase og Williamson, mener også Sundararajan at en reduksjon i transaksjonskostnader vil medføre at bedrifter i større grad vil benytte markedet framfor integrasjon av arbeidskraften internt i bedriften. Dersom en ser på hvordan delingsplattformene faktisk er organisert, ser en stor variasjon. Noen delingsplattformer er hierarkiske i strukturen og bidrar med utstyr, finansieringsordninger og setter av og til også priser til sluttkunden. Slike plattformer vil i mange tilfeller nærme seg eller være i en situasjon der tjenesteyterne vil være å anse som arbeidstakere og dermed nærme seg en tradisjonell bedrift.

Intuitivt skulle en forvente at jo mer spesialisert og komplisert produksjonen er, jo større er sannsynligheten for at bedriften velger ikke-markedsbaserte løsninger (Malone m.fl., 1987). Grunnen til dette er at produksjon av spesialiserte og komplekse produkter krever mer informasjon, spesialkunnskap og kundetilpassing enn enklere standardprodukter. Likevel vil en forvente at en reduksjon i transaksjonskostnader vil flytte grensene slik at bedrifter oftere vil velge outsourcing, slik at produksjon vil skifte fra bedrifter til markedet. Uansett vil en forvente at markedsbaserte løsninger vil være mer sannsynlig jo enklere og mer standardisert produksjonen er.

Markedsbaserte løsninger vil være mer attraktive jo sterkere konkurransen er fordi dette vil senke kostnadene for bedriftene. Noen tjenester og arbeidsoppgaver er stedbundne i den forstand at de må utføres lokalt, mens andre arbeidsoppgaver kan utføres hvor som helst fra i verden. Det er rimelig å legge til grunn at konkurransen vil bli størst for arbeidsoppgaver som ikke er stedbundne. Dette betyr at en vil forvente at bedrifter i større grad vil benytte markedsbaserte løsninger for denne typen tjenester. Tilbyderne av slike tjenester kan dermed bli utsatt for sterk konkurranse og potensielt lav lønn. Europakommisjonen (2016) viser at det så langt ikke er store forskjeller i avlønning mellom delingsøkonomien og det ordinære arbeidsmarkedet når det gjelder fysiske (og dermed stedbundne) tjenester. På den annen side vises det til eksempler der tilbydere av «virtuelle» tjenester kan ha betydelig lavere betaling enn ordinære arbeidstakere. Dette viser at enkelte grupper i delingsøkonomien kan bli utsatt for lav og tilfeldig betaling.

Lavere transaksjonskostnader kan drive bedrifter mot mer markedsbaserte løsningen, men det finnes jo også fordeler med integrasjon. Mange framhever, som en kritikk mot Coase, at bedrifter ikke bare eksisterer på grunn av transaksjonskostnader, men at det også handler om bedriftsinterne positive eksternaliteter som man vil gå glipp av ved bruk av markedet. I så fall vil en forvente at endringene vil bli mindre enn det mange tror. Det er i den sammenheng interessant at et av de mest omtalte delingsinitiativene i Norge som formidler rengjøringstjenester (Weclean), startet ut med en forretningsmodell med selvstendige tjenesteytere, men har nå gått over til å operere med ansatte arbeidstakere.

Reguleringer i arbeidslivet vil også påvirke utviklingen. Hvorvidt en tjenesteyter skal regnes som oppdragstaker eller ansatt i delingsøkonomien reguleres i Norge av arbeidsmiljøloven. Reguleringene av dette forholdet kan være forskjellig i ulike land, og ikke minst kan det være forskjeller i håndhevingen av reguleringene.

Konklusjonen på dette stadiet i utviklingen er at vi vet ikke så veldig mye om hvordan arbeidslivet vil endre seg i årene som kommer som følge av delingsøkonomien. Det vi kan ganske sikkert kan si er at den tradisjonelle modellen der arbeidskraften er ansatt vil få mindre betydning, og at vi vil se større innslag av atypiske arbeidsforhold. Denne utviklingen er allerede i gang i noen land. Det vi også kan si er at delingsøkonomien bare er en del av dette bildet, og at det også er andre faktorer som bidrar til denne utviklingen.

Et annet spørsmål er hva dette betyr for ulike grupper. Som alltid vil det være tapere og vinnere på begge sider. Noen typer arbeidskraft vil kunne bli utsatt for hard konkurranse og lav betaling, mens andre grupper vil kunne øke sine inntekts- og sysselsettingsmuligheter. Noen bedrifter vil kunne øke sin profitt ved at de får billigere tilgang til arbeidskraft og andre innsatsfaktorer, mens andre bedrifter vil tape fordi ettertraktet arbeidskraft vil måtte kjøpes i markedet til en høyere pris. Samlet sett er det derfor ikke åpenbart om det er arbeidstakerne eller bedriftene som vil være vinnerne av en slik utvikling.

3 KORT OM DELINGSØKONOMIUTVALGETS INNSTILLING

Som det framgår av det foregående har delingsøkonomien et potensial både til å endre husholdningenes avveining mellom eierskap og leie av kapitalgjenstander, samt bedrifters avveining mellom å benytte ansatte arbeidstakere

versus innleide oppdragstakere. En potensiell viktig drivkraft i begge tilfellene er at reduserte transaksjonskostnader fører til mer markedsbaserte transaksjoner på bekostning av integrasjon og eierskap. I så fall vil delingsøkonomien vokse potensielt få en samfunnsøkonomisk betydning. I mars 2016 ble Delingsøkonomiutvalget nedsatt for å vurdere muligheter og utfordringer med delingsøkonomien.

Utvalget vurderte regulatoriske forhold knyttet til arbeidslivet, skattemessige forhold, forbrukerforhold og spesifikke reguleringer knyttet til delingsinitiativer i overnattingsmarkedet og markedet for persontransport med sjåfør. Jeg vil i det følgende kort gjennomgå utvalgets vurderinger og forslag.

3.1 Arbeidslivet

Delingsøkonomien vil – som vi har sett - kunne føre til flere oppdragstakere og færre arbeidstakere. Utvalget vurderte i den sammenheng flere forhold. For det første er spørsmålet om arbeidstakerbegrepet, slik det er definert i arbeidsmiljøloven (AML), er egnet til å håndtere de situasjoner som kan oppstå i delingsøkonomien? For det andre er det sannsynlig at delingsøkonomien fører til flere selvstendige oppdragstakere og færre ansatte arbeidstakere. Et spørsmål er om en slik utvikling gir grunnlag for å revurdere de forskjellene i trygdeytelser som i dag eksisterer mellom selvstendige og ansatte arbeidstakere. Et annet spørsmål er om delingsøkonomien grunnlag for en regulering av HMS og arbeidstid for oppdragstakere på samme måte som den som eksisterer for arbeidstakere?

Arbeidstakerbegrepet i AML er definert ut fra en helhetsvurdering av en rekke forhold. Blant annet er det spørsmål om arbeidstaker har en plikt til å stille sin arbeidskraft til disposisjon, om vedkommende har plikt til å underordne seg, hvem som bærer risikoen for arbeidsresultatet og en rekke andre forhold som er listet opp i forarbeidene til loven. Hovedformålet med denne vurderingen er grovt sett å komme fram til om tjenesteyter har et vernebehov, og hvis svaret er ja er tjenesteyter å anse som arbeidstaker. Da følger det av loven ulike rettigheter for arbeidstaker og ulike plikter for arbeidsgiver. Det dreier seg for eksempel om regulering av HMS-forhold, arbeidstid og plikt for arbeidsgiver til å betale arbeidsgiveravgift.

Spørsmålet utvalget vurderte i denne sammenheng var hvorvidt eksistensen av delingsøkonomien, der de fleste av plattformene legger til grunn at tjenesteyterne er selvstendige oppdragstakere, utløser et behov for å endre den vurderingen som i dag gjøres angående arbeidstakerbegrepet.

Et stort flertall i utvalget svarte nei på dette spørsmålet. Grunnen var at flertallet ikke kunne se at delingsøkonomien brakte på bordet tilfeller der tjenesteytere som har et reelt vernebehov ikke faktisk ville ha blitt klassifisert som arbeidstakere etter dagens regelverk. Det følger da av dette at det heller ikke er noe behov for å regulere HMS og arbeidstid for oppdragstakere fordi disse per definisjon ikke har det vernebehovet for arbeidstakere har. Utvalget mener også at forskjellene i trygdeytelser mellom arbeidstakere og selvstendige framstår som velbegrunnede, og at det ikke er et behov for å justere disse.

I tråd med hva jeg har sagt over var utvalget oppmerksom på at enkelte grupper oppdragstakere kan bli utsatte i delingsøkonomien. Dette vil være grupper med en kompetanse som gjør dem utsatt for høy grad av konkurranse. Et flertall i utvalget mener at disse gruppene bør kunne få lov til å forhandle kollektivt mot driver av en delingsplattform dersom de ikke selv kan bestemme prisen i forhold til sluttkunden.

3.2 Skattemessige forhold

Det typiske med delingsøkonomien er at privatpersoner kan bli involvert i betydelig økonomisk aktivitet, og der skattereglene kan oppfattes som uklare og kompliserte. En annen utfordring er faren for manglende rapportering og skatteunndragelse. Videre er det slik at dagens skatteregler har en rekke unntak og minstegrenser som blir utfordret av delingsøkonomien. Disse reglene har vært utformet for å unnta bagatellmessige inntekter og unngå administrative kostnader både for skatteyter og skatteetaten.

Utvalget foreslår at delingsselskapene bør pålegges en plikt til å rapportere inntekter opptjent av tilbyderne på plattformene til skattemyndighetene (3. parts rapportering). Forslaget vil løse problemer knyttet til rapportering og unndragelse, og sikre at de som har omsetning i delingsøkonomien som er skattepliktig, vil bli beskattet. Forslaget innebærer også at skatteyter kan få inntektene ferdig utfylt i selvangivelsen på samme måte som arbeidstakere har sine arbeidsinntekter i dag. Sammen med forslaget om en forenklet skattebehandling av småinntekter fra delingsøkonomien vil dette gjøre det enkelt for skatteyterne å betale rett skatt.³

Delingsøkonomiplattformene får typisk sine inntekter ved å ta en prosentandel av tilbyders inntekter. Utvalget har

ikke vurdert spesielle tiltak når det gjelder å sikre beskatning av delingsøkonomiplattformenes inntekter. Dersom plattformene er norske og driver virksomhet i Norge, vil disse beskattes på vanlig måte. Utfordringen knyttet til beskatning av internasjonale delingsplattformer er de samme som for internasjonale selskaper generelt, og dette bør løses med internasjonalt samarbeid.

Når det gjelder tjenesteytelser er utgangspunktet i dag at enhver fordel som er vunnet ved arbeid eller annen personlig innsats er skattepliktig. Det skiller mellom inntekt fra virksomhet og lønn i arbeidsforhold eventuelt annen godtgjørelse utenfor virksomhet. Forretningsmodellen som mange delingsplattformer benytter er at tjenesteyterne opptrer som selvstendige tjenesteytere (oppdragstakere). I så fall er spørsmålet kun om tjenesteyterne driver virksomhet eller såkalt ikke-økonomisk aktivitet (ofte kalt hobbyvirksomhet) som er skattefritt. Utfordringen som følge av delingsøkonomien på dette feltet er flere. For det første er skattereglene som definerer virksomhet uklare. For det andre er det typiske trekket ved delingsøkonomien at mange aktører driver i relativt liten skala. Dette betyr at under gjeldende skatteregler kan den enkeltes individuelle aktivitet bli regnet som ikke-økonomisk aktivitet, samtidig som det totale omfanget potensielt blir stort. Et annet problem er at dersom relativt lav aktivitet skulle bli regnet som virksomhet, vil dette utløse et komplisert skatteoppgjør for tjenesteyter, med krav om selvangivelse for næringsdrivende og registreringsplikt, bokføringsplikt og innkreving og innberetning av merverdiavgift dersom omsetningen blir over 50 000 kroner per år.

Utvalget foreslår derfor at skattemyndighetene må presisere virksomhetsgrensen slik at tjenesteyterne får større sikkerhet om hvilke skatteregler som gjelder. Utvalget foreslår videre en forenklet skattebehandling av småinntekter for tjenesteytelser, som inkluderer inntekter som eller ikke kommer til beskatning. Dette kan være en bruttoskatt på omsetningen, eller at det gis sjablongfradrag for kostnader. Forslaget innebærer at det blir større klarhet for skatteyter, samt at skattebehandlingen blir enkel for de som driver i liten skala.

Et annet viktig område i delingsøkonomien er utleie av kapitalgjenstander, og særlig knyttet til utleie av bolig. Når det gjelder utleie av andre kapitalgjenstander foreslår utvalget innen endringer. Her er reglene i dag at utleie av bil, verktøy etc. er skattepliktig som kapitalinntekt over 10 000 kroner.

³ For en nærmere utdyping av problemstillinger rundt dette, henvises det til NOU 2017:4, kapittel 8.2.

For utleie av bolig eksisterer det noen spesialregler som er relevante for delingsøkonomien. Det eksisterer for det første skattefritak for utleie av del av egen bolig dersom dette er mindre enn 50 prosent av utleieverdien. For utleie av større del av egen bolig er dette skattepliktig dersom inntekten er større enn 20 000 kroner. Utleie av fritidsbolig er skattepliktig med 85 prosent av utleieinntekten når dette overstiger 10 000 kroner.

De skattemessige utfordringene på boligområdet er skattefritaket for utleie av del av egen bolig, og definisjonen av virksomhetsgrensen. Det generelle rådet fra utvalget er at skatteetaten å fortsette å klargjøre virksomhetsgrensen. Skatteetaten har allerede begynt på dette med å avgi bindende forhåndsuttalelser i enkeltsaker (se Skattedirektoratet, 2010). Et flertall i utvalget går inn for å skattlegge korttidsutleie av del av egen bolig som kapitalinntekt når dette overstiger 10 000 kroner per år. Argumentene for dette er at korttidsutleie av egen bolig innebærer ofte betydelig arbeidsinnsats fra utleier i form av tilrettelegging, rengjøring etc. Et fortsatt skattefritak for denne typen utleie vil kunne føre til vridninger i utleiers tilpasning i arbeidsmarkedet. Et annet viktig moment er at omfanget av korttidsutleie av del av egen bolig kan bli betydelig, både for den enkelte utleier, men også totalt. Dette betyr at både hensynet til konkurransen med hoteller og andre, samt hensynet til skattegrunnlaget for det offentlige, tilsier at denne type utleie bør beskattes.

Med disse forslagene mener utvalget at de skattemessige utfordringene med delingsøkonomien har funnet sin løsning. Forslagene sikrer rapportering og skattemessig behandling av inntekter fra delingsøkonomien samtidig som hensynet til enkelhet ivaretas for småinntekter. Denne balansen sikrer at delingsøkonomien kan vokse og at hensynet til effektiv ressursbruk er ivaretatt.

3.3 Persontransport- og overnattingsmarkedet

Persontransport med sjåfør. Dagens regulering av dette markedet består grovt sett av to elementer: i) maksimalprisregulering, og ii) løyveplikt og antallsregulering av antall løyver. Løyvetildeling gjøres av fylkeskommunale myndigheter basert på behov for løyver i det enkelte distrikt, mens maksimalprisreguleringen gjennomføres av konkurransemyndighetene.

De siste årene har mange av byene i Norge vært unntatt maksimalprisreguleringen. Begrunnelsen for å oppheve maksimalprisene i storbyene i sin tid var at i byer med flere større drosjesentraler ville konkurransen ta seg av

prissettingen og holde prisen lave. Mange mener at denne reguleringen har vært mislykket. Prisene i de uregulerte områdene (storbyene) har de siste årene ikke bare steget langt raskere enn konsumprisene, men også raskere enn prisene i maksimalprisregulerte områder. Årsaken til dette er antakeligvis at priskonkurransen ikke fungerer.

Et flertall i utvalget mener at dagens regulering av drosjemarkedet er utdatert og fører til dårlig ressursutnyttelse og høye priser. Reguleringen hindrer også etablering av nye aktører på markedet som kan bidra til at mer effektive forretningsmodeller tas i bruk og dermed øke konkurransen.

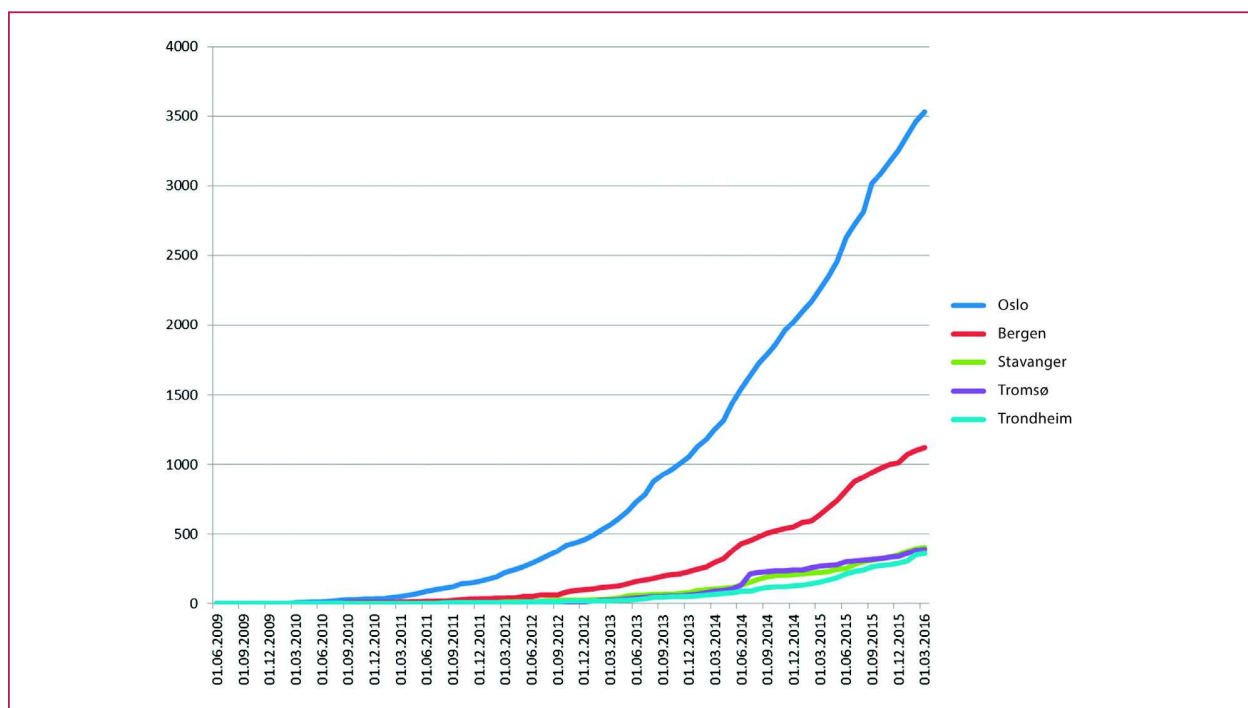
Et løyve er knyttet til en løyvehaver med en bil. Med løyvet følger det driveplikt, og løyvehaver løser oftest dette med å ansette sjåfører på hel- eller deltid for å holde bilen i drift. Det ligger også en rekke andre krav til løyvehaver i løyvet. Kravet til sjåførene er at de skal ha kjøreseddel, og i denne ligger det krav om blant annet tilfredsstillende vandel.

Mange har vært kritiske til dagens løyvesystem og foreslått endret regulering⁴. Utvalget foreslår å fjerne løyvekravet i sin helhet. I dette ligger det også at alle krav til løyvehaver oppheves, inkludert driveplikten og behovsprøvingen av antall løyver. Utvalget mener at driveplikten knyttet til løyve og manglende prisinformasjon utgjør de direkte årsakene til problemene med dagens drosjemarked. Driveplikten fører til at kapasiteten er dårlig tilpasset markedet nærmest til enhver tid, noe som fører til dårlig kapasitetsutnyttelse. Ifølge taxinæringen selv fører dette til et behov for å skru opp prisene for å dekke lønnskostnadene, og når priskonkurransen ikke fungerer, kan dette skje uten at noen taper kunder⁵. En annen forklaringsmodell er at drosjemarkedet er preget av søkekostnader og dette fører til at priskonkurransen ikke fungerer, og alle aktørene ender da opp med å sette monopolprisen i markedet. Dette fenomenet omtales av og til som Diamond-paradokset (Diamond, 1971).

Flertallet foreslår at krav om kjøreseddel for sjåførene videreføres. Utvalget er opptatt av at hensynene til sikkerhet for passasjerer, god prisinformasjon og rapportering av inntekt til skattemyndigheter er ivaretatt. Derfor foreslås det at aktørene må være tilknyttet et system som sporer turer og pris, at denne informasjonen lagres og gjøres tilgjengelig for skattemyndighetene. Utvalget mener også at det bør

⁴ Forbrukerrådet (2013) og Konkurransetilsynet (2016) har foreslått oppheving av antallsbegrensingen av løyver.

⁵ Det finnes undersøkelser som viser at delingsselskaper vil ha bedre kapasitetsutnyttelsen enn tradisjonelle drosjer, se for eksempel Cramer and Krueger (2016).



Figur 1: Antall utleieobjekter på Airbnb i norske storbyer, 2009-2016. Kilde: Ytreberg (2016).

innføres et krav om fast forhåndspris på bestilte turer, samt at maksimalprisreguleringen bør oppheves. Dagens taksummeterkrav bør erstattes med teknologinøytrale krav.

En slik framtidig regulering vil etter utvalget oppfatning legge til rette for effektiv konkurranse gjennom at delingskjøring kan bli en del av et framtidig drosjetilbud. Dette vil føre til at forbrukerne vil få et bedre og mer differensiert tilbud av transporttjenester til lavere priser enn i dagens situasjon. Utvalget ser at potensielle utfordringer kan oppstå i distriktene, men mener dette eventuelt kan løses med mer målrettede tiltak.

I overnattingsmarkedet har det dukket opp en del populære tjenester som formidler korttidsutleie av private boliger. Den mest kjente av disse tjenestene er Airbnb. Tjenesten har på kort tid blitt enormt populær, og vokser raskt i hele verden. Figur 1 viser utviklingen i antall utleieobjekter på Airbnb i noen større norske byer.

Vi ser at veksten i antall utleieobjekter har vært høy de siste årene, og spesielt høy i Oslo og i noe mindre grad i Bergen. Den sterke veksten i Airbnb-utleie har ført til at markedet for overnatting har utvidet seg både produktmessig og geografisk. Kundene har fått et mer differensiert overnattingstilbud med lavere priser, men kritiske røster har også

begynt å ytre seg. Hotellnæringen har uttrykt bekymring for konkurransen fra Airbnb, og har hevdet at konkurransen ikke skjer på like vilkår. Mens hotellene er underlagt en lang rekke ulike reguleringer og betaler skatt fra første krone, mener man at utleierye på Airbnb i stor grad enten slipper unna eller unndrar seg tilsvarende reguleringer.

Mange byer i Europa og andre steder har møtt veksten i denne type korttidsutleie med restriksjoner. Dette gjelder for eksempel byer som Paris, Barcelona og New York. Utvalget har vurdert det slik at liknende utleiebegrensende tiltak på dette tidspunktet ikke er nødvendig i Norge. Utvalget mener at en tydeliggjøring og innstramning av skatteregler vil kunne bidra til å begrense den skattemotiverte veksten av utleievirksomheten. Rapporteringsplikten og klarere skatteregler vil føre til at inntekter fra utleie som er virksomhet blir beskattet.

Når det gjelder forholdet til bolig- og bygningsretten foreslår utvalget ingen endringer, utover at kommunene som har ansvaret for bygningsretten må håndheve regelverket. Sameier og borettslag har myndighet etter dagens regler til å sette grenser for hvor omfattende korttidsutleie som er tillatt. Ulike regelverk regulerer også bruken av boliger, det vil si om det er snakk om boligformål eller virksomhet. Utvalget har vurdert det slik at hovedproblemet er at

grensene for når det drives virksomhet kan oppfattes som uklare, ikke at regelverket i seg selv er utilstrekkelig. En tydeliggjøring av når privat korttidsutleie utgjør virksomhet, samt at regelverket i større grad kan håndheves når oversikten over aktivitetene blir bedre, er etter utvalgets syn tilstrekkelig.

AVSLUTNING

Delingsøkonomien har et beskjedent omfang i Norge. Vista (2016) har anslått verdien av delingsøkonomien til 0.16 promille av BNP i 2015. Delingsøkonomien vokser imidlertid raskt, spesielt innenfor bolig. Hvordan veksten blir i årene framover er usikkert, og vil blant annet avhenge av hvordan delingsøkonomien blir regulert, men potensialet for vekst er betydelig.

De viktigste samfunnsøkonomiske effektene av delingsøkonomien er knyttet til effektene i markedene for viktige kapitalgoder som bolig og transportmidler, og arbeidsmarkedet. Fall i transaksjonskostnader og effektiv deling av kapitalgoder vil føre redusert behov for husholdningene til å eie, og dermed fall i etterspørselen etter kapitalgoder. De samme endringene vil kunne slå inn arbeidsmarkedet ved at bedrifter vil bli mindre avhengige av ansatte arbeidstakere, og at arbeidskraften blir mindre avhengig av bedrifter for å bli sysselsatt. Delingsøkonomien vil også bidra til positive samfunnsøkonomiske effekter ved at konkurransen øker og bidrar til lavere priser og innovasjon og produktutvikling i etablerte næringer.

Avhengig av hvor langt denne utviklingen går vil det skapes vinnere og tapere. Forbrukerne vil kunne få betydelige gevinster i form av sparte utgifter, lavere priser og bedre tilbud av varer og tjenester på en rekke viktige områder. I arbeidslivet vil noen grupper få økte inntekts- og sysselsettingsmuligheter ved å opptre som selvstendige, mens andre vil kunne bli utsatt for hard konkurranse og lav betaling. Bedrifter vil kunne spare kostnader på outsourcing og i større grad benytte oppdragstakere hovedsakelig for enkle arbeidsoppgaver, men vil også kunne møte større konkurranse og høyere kostnader når de skal tiltrekke seg andre typer arbeidskraft. Det er derfor ikke åpenbart om det er arbeidstakerne eller bedriftene som er vinnerne.

Det er også sannsynlig at endringene i arbeidsmarkedet vil komme uavhengig av delingsøkonomien. Som jeg har vist til i denne artikkelen kan økningen i atypiske arbeidsforhold i USA for eksempel bare i begrenset grad tilskrives eksistensen av delingsplattformer for arbeidskraft.

REFERANSER:

- Abraham, K. og S. Taylor (1996). Firms' use of outside contractors: Theory and evidence. *Journal of Labor Economics*, 14(3), 394-424.
- Akerlof, G. A. (1970). The market for «Lemons»: Quality uncertainty and the market mechanism. *The Quarterly Journal of Economics*, 84(3), 488-500.
- Armstrong, M. (2006). Competition in two-sided markets. *RAND Journal of Economics*, 37(3), 668-691.
- Coase, R. H. (1937). The nature of the firm. *Economica*, New Series 4(16), 386-405.
- Cramer, J., og A.B. Krueger (2016). Disruptive change in the taxi business: The case of Uber. *American Economic Review*, 106(5), 177-182.
- Diamond, P. A. (1971). A model of price adjustment. *Journal of Economic Theory*, 3(2), 156-168.
- Europakommisjonen (2016). A European agenda for the collaborative economy. Communication from the Commission, COM (2016) 356.
- Forbrukerrådet (2013). Taxiutredning – Høring om taximarkedet på konkurranseutsatte steder i Norge 2013.
- Grünfeld, L.A., K.G. Salvanes, H. Hvide, T.B. Jensen, og J.F. Skogstrøm (2016). Selvstendig næringsdrivende i Norge. Hvem er de og hva betyr de for fremtidens arbeidsmarked? Menon-publikasjon nr. 14/2016.
- Hotvedt, M. J. (2016). Arbeidsgiveransvar i formidlingsøkonomi? Tilfellet Uber. *Lov og Rett*, 55(8), 484-503.
- Katz, L. F. og A. B. Krueger (2016). The rise and nature of alternative work arrangements in the United States, 1995-2015. NBER.
- Konkurransetilsynet (2015). Et drosjemarked for fremtiden. Rapport.
- Malone, T.W, Yates, J. og R. I. Benjamin (1987). Electronic markets and and electronic hierarchies. *Communications of the ACM*, 30(6), 484-497.
- Munger, M. (2016). Coase and the 'sharing economy'. I C. Veljanovski (red.): *Forever contemporary – The economics of Ronald Coase. Readings in Political Economy 4*, Institute of economic affairs, London.
- NOU 2017: 4. Delingsøkonomien – utfordringer og muligheter. Overlevert 6. februar 2017.
- Proba (2016). Skatteregler og velferdsordninger for selvstendige. Proba Samfunnsanalyse.
- Rochet, J.-C. og J. Tirole (2006). Two-sided markets: A progress report. *RAND Journal of Economics*, 37(3), 645-667.
- Skattedirektoratet (2010). Spørsmål om utleie av fast eiendom er virksomhet og om realisasjon av driftsmiddel. Bindende forhåndsuttalelse, BFU 24/10.
- Williamson, O. E. (1979). Transaction-cost economics: The governance of contractual relations. *Journal of Law and Economics*, 22(2), 233-61.
- Ytreberg, N.S. (2016). Competitive effects of Airbnb on the Norwegian hotel market. Masteroppgave, Universitetet i Bergen.