



Verktøysett for forbrukerpolitikk

Sammendrag på norsk

- Markedet for varer og tjenester har gjennomgått betydelige endringer i løpet av de siste 20 årene. Reguleringsreformer, mer åpne globale markeder, nye teknologier, og vekst i rollen tjenester spiller innen økonomisk aktivitet har drevet endringene, som i mange tilfeller har gitt betydelige fordeler til forbrukere.
- Det er blitt viet relativt lite oppmerksomhet til utfordringene disse utviklingene har utgjort for forbrukere. Flere valg og mer kompleksitet i mange markeder har i økende grad gjort det vanskelig for dem å sammenlikne og vurdere verdien av produkter og tjenester. Utfordringene for forbrukerne har fremhevet liknende utfordringer for offentlige myndigheter som har ansvar for å beskytte dem fra urettferdige kommersielle praksiser og svindel.
- Denne boken undersøker hvordan markeder har utviklet seg og gir innsikt til forbedret forbrukerpolitikk. For første gang utforsker den hvordan det vi har lært gjennom studier fra atferdsøkonomi, er i ferd med å endre måten beslutningstakere tar opp problemer på.

Forbrukere spiller en viktig økonomisk rolle, og står for mer enn 60 % av bruttonasjonalprodukt i OECD-land. Når de får mulighet til det, kan forbrukere forbedre økonomisk ytelse ved å drive konkurranse og nyskaping i næringslivet. Dette krever derimot en effektiv forbrukerpolitikk hvor forbrukere er beskyttet fra urettferdige praksiser i markedsplassen, er i en stilling hvor de kan ta velinformerte avgjørelser og både næringsliv og forbrukere er klar over sine rettigheter og ansvar.

OECDs verktøysett for forbrukerpolitikk er en praktisk veiledning som er utformet for å hjelpe beslutningstakere med å bruke en systematisk tilnærming for å identifisere og evaluere forbrukerproblemer og for å utvikle, implementere og vurdere effektiv forbrukerpolitikk slik at forbrukere kan spille deres rolle med tanke på å sørge for en dynamisk økonomi. Verktøysettet fokuserer på strukturelle tiltak som forbrukermyndigheter vanligvis har ansvar for. Det inkluderer ikke konkurransesaker, som blir tatt opp i en relatert OECD-rapport (Competition Assessment Toolkit).

Marked og forbrukerlandskap i endring

Forbrukermarkeder for varer og tjenester har gjennomgått dyptgående endringer i løpet av de siste 20 årene. Reguleringsreformer, mer åpne globale markeder, utviklingen av nye teknologier og veksten i forbrukertjenester har vært en endringsfaktor. I mange tilfeller har disse utviklingene gitt betydelige fordeler for forbrukere. Derimot har relativt lite oppmerksomhet blitt rettet mot de utfordringene disse utviklingene har utgjort for både forbrukere og beslutningstakere med ansvar for forbrukerpolitikk. Den moderne markedsplassen, for eksempel, inneholder et bredere omfang av stadig mer komplekse produkter. Dessuten er det betydelig differensiering blant beslektede produkter og tjenester, noe som gjør det vanskelig for forbrukere å sammenlikne og vurdere verdien av det som tilbys. Og mens økt global handel og utviklingen av Internett har gitt nye muligheter for forbrukere, har det dukket opp nye former for svindel som krever at forbrukermyndigheter er mer på vakt og aktive med å samarbeide med utenlandske kolleger.

Forbrukere selv har også forandret seg. Barn og ungdom - som ofte mangler erfaring som forbrukere, er mer betydningsfulle krefter i markeder, og det er også det voksende antallet eldre voksne som noen ganger står til ansikt med unike utfordringer i markedsplassen. Samtidig som forbrukere generelt er bedre utdannet, mangler mange fremdeles regne- og skriveferdighetene som kreves i dagens mer komplekse, informasjonstunge markedsplasse.

Økt forståelse av markeder og forbrukeres beslutningsprosesser

Økonomi er nyttig for å hjelpe med å identifisere områder hvor offentlige inngrep i markeder som betjener forbrukere kan være på sin plass, og det kan gi veiledning om hvilke typer intervensjoner som vil være mest effektive. Standard økonomisk teori antar at frie markeder vanligvis vil produsere de beste resultater for forbrukere. Det finnes, derimot, tilfeller hvor markeder kan svikte med å levere optimale resultater. Mangel på konkurranse er et foreliggende tilfelle. En annen viktig kilde til markedssvikt oppstår når forbrukere ikke har nok informasjon om produktene og prisene i markedet. Forbrukere, for eksempel, kan ikke ta velinformerte beslutninger når de blir presentert med informasjon som er ufullstendig, misledende, for kompleks eller omfattende. Atferdsøkonomi har blant andre ting vist at måten informasjonen blir presentert på og måten valgene blir fremstilt på, kan betydelig påvirke valg i markedsplassen, noen ganger på måter som ikke er i forbrukerens beste interesse.

Identifisering og evaluering av forbrukerproblemer

Det å oppdage og evaluere forbrukerproblemer og å avgjøre om mengden forbrukerproblemer som oppstår krever statlige tiltak, er nøkkelutfordringer for beslutningstakere. I dette henseende har forbrukermyndigheter flere metoder til rådighet. Land har i stor utstrekning benyttet seg av klager fra forbrukere til å hjelpe dem med sitt arbeid, men andre viktige avenyer blir også fulgt opp. Tilfredshets- og misnøyeundersøkelser, fokusgrupper og utbroderende kvantitativ forskning har blitt utført for å analysere markedsutviklinger. Dessuten har noen land i senere år investert betraktelig tid og ressurser i å utvikle mer avanserte prosedyrer for å analysere og undersøke markeder på en mer systematisk måte.

Utvikling og implementering av forbrukerpolitikk

Forbrukermyndigheter har flere politiske verktøy til rådighet for å ta seg av problemer i markedsplassen. Disse verktøyene inkluderer de som fokuserer på bemyndigelse av forbrukere (tiltak rettet mot etterspørselsiden), slik som å bedre kvaliteten på informasjon som blir oppgitt for produkter og å sørge for at forbrukerkontrakter ikke er urettferdige, til de som fokuserer på å endre bedriftenes atferd (tiltak rettet mot forsyningsiden), slik som å kreve produktstandarder eller det å oppmuntre utvikling av koder for oppførsel.

Beslutningstakere kan føle press til å ta hurtige avgjørelser for å tilfredsstille offentlige forventninger. Improvisert beslutningstaking kan, derimot, føre til forhastede avgjørelser som kan ha utilsiktede negative følger for forbrukere og andre interessenter. For å unngå dette, bør forbrukermyndigheter vedta strenge, kunnskapsbaserte tilnæringer til forbrukerpolitikk. Verktøysettet ble utviklet for å hjelpe med dette. Ved å benytte seg av ny kunnskap om hvordan forbrukermarkeder fungerer og hvordan forbrukere tar avgjørelser, gir verktøysettet et rammeverk som kan gi beslutningstakere veiledning om når de skal gripe inn i et marked for å ta seg av et problem. Det går gjennom typen verktøy som er tilgjengelig og omstendighetene og måtene verktøyene kan brukes på mest effektiv måte.

Verktøysettet gir en omfattende sekstrinns prosess for beslutningstaking som kan brukes på alle myndighetsnivåer for å ta seg av lokale, nasjonale og internasjonale anliggender (Figur 0.1).

Trinn 1: Definere forbrukerproblemet og dets opphav

Å definere problemet og kilden til problemet vil hjelpe med å identifisere institusjonene og interessentene som bør være involvert i en eventuell politisk utviklingsprosess. Kilder til problemer som beslutningstakere ofte retter seg mot inkluderer bedriftsatferd, (f.eks. misvisende reklame), mangelfull informasjon, forbrukeres atferdsmessige fordommer, og marked og/eller regulatoriske feil.

På dette stadiet må beslutningstakere avgjøre:

- Om forbrukermyndigheten er den mest egnete enheten til å henvende seg mot kilden til forbrukerproblemet i sin helhet, eller visse sider av problemet.
- Om problemet ville bli bedre håndtert av en annen enhet. Dette ville skje hvis problemet, eller sannsynlige politiske verktøy for å ordne opp i problemet, falt utenfor forbrukermyndighetens mandat.
- Om det er rimelig omfang til å korrigere problemet ved problemets opphav.
- Om korrigerende av problemet ville være i konflikt med andre offentlige målsetninger.

Hvis forbrukermyndigheten bestemmer seg for å undersøke problemet nærmere, bør det undersøke hvordan forbrukere blir skadelidende (Trinn 2).

Måling av forbrukerskade

Forbrukerskade oppstår når markedsresultater kommer til kort i forhold til potensial, noe som fører til velferdstap for forbrukere. Identifisering og måling av naturen og størrelsen på forbrukerskade (hvordan forbrukere skades, antallet, og i hvilken grad forbrukere blir skadelidende) er en svært viktig komponent i kunnskapsbasert politikk.

Skadeelementer inkluderer både økonomiske og ikke-økonomiske innvirkninger, slik som direkte økonomiske tap, tidstap, stress og fysiske skader. Selv om det ofte er vanskelig å kvantifisere, er det avgjørende at skadelidelse blir vurdert, selv når det kun er mulig å gjøre dette kvantitativt. Mulige informasjonskilder til vurdering inkluderer fokusgrupper, klagedata, forbrukerundersøkelser, markedstesting og økonometrisk analyse.

En god forståelse av forbrukerskade gir en beslutningstaker kunnskapen vedkommende trenger for å om nødvendig bygge en sak for en markedsintervensjon (Trinn 3), og er også hjelpsomt med tanke på å etablere et effektivt politisk mål (Trinn 4).

Trinn 3: Å avgjøre om forbrukerskade gir hjemmel for en politisk handling

Avgjørelsen om å foreta en intervensjon bør ta en rekke spørsmål i betraktning:

- Hvor stort er omfanget av forbrukerskaden? Det kan være hjemmel for en intervensjon hvis skaden er liten men opplevd av et stort antall forbrukere, eller alternativt hvis skade som oppleves selv av en liten gruppe er svært stor.
- Hvem opplever forbrukerskaden? Uforholdsmessige virkninger på visse grupper, for eksempel slik som barn, de eldre eller sosialt vanskeligstilte, bør vurderes.
- Hva er forventet varighet på forbrukerskaden? Bør det evalueres hvordan skaden sannsynligvis vil endres over tid? Hvis det ventes at skaden blir verre, kan det styrke saken for en intervensjon.

- Hva er de sannsynlige konsekvensene av å ikke ta noen politisk handling? De politiske, sosiale og økonomiske konsekvensene av å ikke ta noen politisk handling bør tas i betraktning.
- Er det andre betydelige kostnader til økonomien? Gjør forbrukerproblemet andre interessenter skadelidende? Forvrenger det, for eksempel, konkurranse mellom bedrifter?

Etter å ha tatt disse faktorene tatt i betraktning, bør en forbrukermyndighet avgjøre om i) det bør vurderes en politisk handling (gå videre til Trinn 4), ii) det kreves mer kunnskap før det går videre til utvikling av politikk (gå tilbake til Trinn 2), iii) det er nødvendig med en bedre forståelse av karakteren og/eller kilden til forbrukerproblemet (gå tilbake til Trinn 1) eller iv) det ikke kreves noen handling, i hvilket tilfelle utredningen avsluttes.

Trinn 4: Fastsette et politisk mål og identifisere spekteret av politiske alternativer

Å fastsette det politiske målet

Et klart politisk mål bør spesifiseres med tanke på hva politikken har til hensikt å oppnå for forbrukere og markedet mer generelt. Hensiktsmessige suksessindikatorer, mål eller metriske målinger bør fastslås for å bistå fremtidige vurderinger av politikken effektivitet (Trinn 6) og bør fokuseres på markedsresultater for forbrukere (ikke intermediære resultater). Hvis det brukes metriske målinger, bør det forsøkes å etablere grunnlinjer før implementering av en politikk.

Identifisere omfanget av praktiske politiske handlinger

Det bør gjøres forsøk på å identifisere det totale omfanget av praktiske politiske handlinger (de som realistisk sett kan implementeres). Disse vil inkludere de som fokuserer på bemyndigelse av forbrukere og de som fokuserer på å endre bedrifters atferd, i tillegg til de som inkluderer elementer av begge (Figur 0.2.) Både nye politiske handlinger, i tillegg til bedre håndhevelse av eksisterende politikk, bør vurderes. På dette stadiet er det også hensiktsmessig å identifisere hvem som er ansvarlige for implementering og håndheving, kostnaden knyttet til opprettholdelse av politikken og hvordan den skal kommuniseres til interessenter og offentligheten.

Trinn 5:

Når politiske alternativer er blitt identifisert, er målet å bestemme den mest hensiktsmessige og kostnadseffektive måten å oppnå det politiske målet på (fra Trinn 4). I de fleste tilfeller bør det utføres en analyse på forholdet mellom fortjeneste/kostnad, som dekker både kvantifiserbare aspekter og de områder hvor det kanskje ikke er praktisk mulig (f.eks. samfunnsverdier og etiske betraktninger). Omfanget og dybden på en analyse bør fastslås på grunnlag av de sannsynlige konsekvensene av politikken som er under vurdering. Ikke hver myndighetshandling krever grundig analysering. Et umiddelbart produktforbud etter et dødsfall eller alvorlig skade til forbruker, for eksempel, ville ikke alltid kreve en analyse av forholdet mellom fortjeneste/kostnad. På den andre siden vil det i andre tilfeller kanskje lønne seg å utføre undersøkelser, feltforsøk og forskning rettet mot utbrodering av en vurdering. Dette vil gjerne være tilfelle for politikk som innebærer høye kostnader for noen interessenter og som er av relativt permanent karakter (f.eks. fastsatt av lovgivning).

Konsultasjon med interessenter, som inkluderer forbrukerorganisasjoner, berørte bedrifter og/eller bransjeorganisasjoner, kan ta sted når som helst under en utredning. Det er derimot spesielt viktig å vurdere på dette trinnet, da det kan hjelpe med å sørge for at ulike alternativ blir tydelig uttrykt og tilstrekkelig retter seg mot alle relevante anliggender. Det kan også hjelpe med å avsløre konsekvenser som ikke beslutningstakere ikke forventer.

Til slutt bør virkningene av hvert alternativ på andre politikkområder, slik som konkurranse og miljø, også vurderes.

Trinn 6: Utvikling av en vurderingsprosess for å evaluere politikken effektivitet

Regelmessige gjennomganger av forbrukerpolitikk fastslår om målene (satt ved Trinn 4) blir oppnådd på en kostnadseffektiv måte. Vurderingsprosessen må ta høyde for endringer i forbrukerproblemet karakter, endringer

i markedsplassen, og potensielt uforutsette eller utilsiktede konsekvenser av den valgte politiske handlingen. Vurderinger bør finne sted etter at en politikk har vært i kraft over en rimelig tidsperiode.

Evalueringer etter implementering kan variere fra midlertidig overvåkning til fullskala gjennomganger. Metodene for å gjennomføre vurderinger er lignende de som brukes for tidligere vurderinger av forventede kostnader og fordeler. Vurderingene bør brukes til å avgjøre om et tiltak skal opprettholdes, endres eller elimineres, om håndhevelse bør styrkes, om en alternativ politisk handling bør vurderes, eller om en revurdering av karakteren og/eller kilden til problemet ville være hensiktsmessig (Trinn 1).

Figures

- Figur 0.1. Trinn for forbrukerpolitiske tiltak
- Figur 0.2. Forbrukerpolitiske verktøy som kan rettes mot markeders tilbuds- og etterspørselssider.

© OECD

Denne oppsummeringen er ingen offisiell OECD-oversettelse.

Denne oppsummeringen kan reproduseres hvis OECDs copyright og originalens tittel angis.

Flerspråklige oppsummeringer er oversatte utdrag av OECD-publikasjoner opprinnelig utgitt på engelsk og fransk.

Disse er gratis tilgjengelige på OECDs Online Bookshop www.oecd.org/bookshop

For ytterligere informasjon, ta kontakt med OECD Rights and Translation unit, Public Affairs and Communications Directorate, rights@oecd.org eller per faks: +33 (0)1 45 24 99 30.

OECD Rights and Translation unit (PAC)
2 rue André-Pascal, 75116
Paris, France

Besøk vårt nettsted www.oecd.org/rights/

