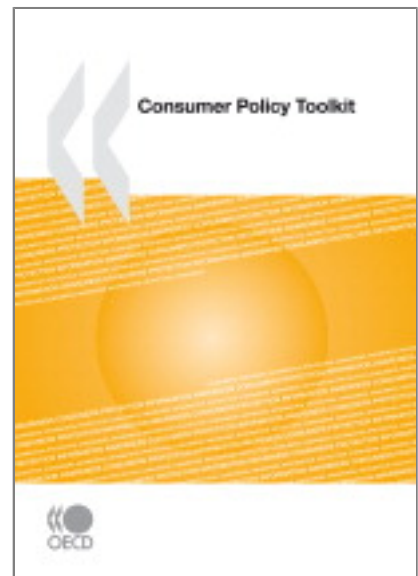


OECD *Multilingual Summaries*

Consumer Policy Toolkit

Summary in Swedish



Verktygslåda för konsumentpolitik

Sammanfattning på svenska

- Marknaderna för varor och tjänster har undergått betydande förändringar under de 20 senaste åren. Lagstiftningsreformer, öppnare globala marknader, ny teknik och tjänsternas växande roll i näringslivet har drivit fram förändringarna, något som i många fall har inneburit avsevärda fördelar för kunderna.
- Relativt liten uppmärksamhet har ägnats åt de svårigheter som dessa utvecklingstendenser har ställt kunderna inför. Ökad valfrihet och komplexitet på många marknader har gjort det allt svårare för dem att jämföra och bedöma varors och tjänsters värde. Konsumenternas svårigheter har vållat likartade svårigheter för de regeringsorgan som ansvarar för konsumenternas skydd mot oetiska affärsmetoder och bedrägerier.
- Den här publikationen undersöker hur marknaderna har utvecklats och ger insikter för utformning av en förbättrad konsumentpolitik. I den utforskar man för första gången hur lärdomarna från studiet av ekonomiskt beteende förändrar det sätt på vilket de politiska beslutsfattarna griper sig an problemen.

Konsumenterna spelar en livsviktig roll i ekonomierna och står för drygt 60 procent av OECD-ländernas BNP. Konsumenter med rättigheter kan förbättra ett lands ekonomiska tillväxt genom att stimulera konkurrens och nytänkande i affärlivet. Detta kräver dock en effektiv etablerad konsumentpolitik, som skyddar konsumenterna mot oetisk marknadspraxis, där konsumenterna kan fatta väl underbyggda beslut och där både säljare och konsumenter är medvetna om sina rättigheter och skyldigheter.

OECD:s verktygslåda för konsumentpolitik är en praktisk vägledning, utformad för att hjälpa politiska beslutsfattare att med hjälp av ett systematiskt tillvägagångssätt kartlägga och utvärdera konsumenternas problem och ta fram, genomföra och se över effektiva konsumentpolitiska program, så att konsumenterna ska kunna spela sin roll vid förverkligandet av en dynamisk ekonomi. Tyngdpunkten ligger på sådana program som konsumentskyddsmyndigheterna normalt ansvarar för. Däri ingår inte konkurrensfrågor, vilka behandlas i en likartad OECD-översikt ("Verkttygslåda för konkurrensbedömning").

Marknad och konsumentstruktur under förvandling

Konsumentmarknaderna för varor och tjänster har förändrats på ett djupgående sätt under de 20 senaste åren. Lagstiftningsreformer, öppnare marknader, teknisk utveckling och utbyggt konsumentskydd har varit förändringens motorer. I många fall har denna utveckling inneburit betydande fördelar för konsumenterna. Relativt liten uppmärksamhet har dock ägnats de utmaningar som dessa trender har ställt både konsumenter och konsumentpolitiska beslutsfattare inför. Så till exempel innehåller dagens marknader ett bredare utbud av alltmer komplexa produkter. Dessutom finns det avsevärda inbördes skillnader mellan närbesläktade produkter och tjänster, vilket gör det svårare för konsumenterna att jämföra och värdera utbudna objekt. Och samtidigt som en expanderande världshandel och Internets utveckling har givit konsumenterna nya möjligheter, har också nya former av bedrägerier uppkommit, som tvingar tillsynsmyndigheterna till skärpt vaksamhet och ökad aktivitet i samarbetet med utländska kolleger.

Konsumenterna själva har också förändrats. Barn och unga vuxna – som ofta saknar erfarenhet som konsumenter – är mer framträdande styrkefaktorer på marknaderna, precis som det växande antalet äldre vuxna, som ofta möter unika marknadsutmaningar. Även om konsumenterna i stort sett är bättre utbildade, finns det fortfarande många som saknar de aritmetiska och verbala färdigheter som krävs på dagens mer komplexa och informationsintensiva marknad.

Ökad förståelse av marknader och konsumenternas beslutsfattande

Den ekonomiska vetenskapen är användbar som hjälpmedel för att identifiera de områden där statliga interventioner till konsumenters stöd kan vara motiverade och den kan tillhandahålla vägledning med avseende på vilka typer av ingrepp som kommer att ge de största effekterna. Klassisk ekonomisk teori utgår från att fria marknader vanligen frambringar de bästa resultaten för konsumenterna. Det finns emellertid omständigheter där marknaderna kan misslyckas med att leverera de bästa resultaten. Brist på konkurrens är ett typexempel. Ytterligare en viktig källa till marknadens tillkortakommanden uppträder när konsumenterna inte är tillräckligt informerade om de varor och tjänster som finns tillgängliga på marknaden. Konsumenterna kan inte fatta väl underbyggda beslut när de exempelvis får ofullständig, vilseledande, överdrivet komplicerad eller alltför voluminös information. Forskning om ekonomiskt beteende har påvisat att bl.a. det sätt på vilket informationen presenteras och valalternativen inramas kan påverka valen på marknaden i betydande grad, ibland på sätt som inte ligger i en konsuments bästa intresse.

Inventering och utvärdering av konsumentproblem

Att detektera och utvärdera konsumentproblem och undersöka om uppkomna kundnackdelar är så stora att de kräver statliga åtgärder är huvuduppgifter för de politiska beslutsfattarna. Därvidlag har konsumentskyddsmyndigheterna flera tekniker till sitt förfogande. I OECD-länderna har man i hög grad litat till konsumentreklamationer som riktmärken för arbetet, men andra viktiga framkomstvägar utnyttjas också. Belåtenhets- och missnöjesundersökningar, fokusgrupper och djupgående kvantitativ forskning har genomförts för analys av marknadstrender. Därutöver har en del länder på senare år ägnat avsevärd tid och avsevärda resurser åt att ta fram sofistikerade metoder för analys och genomgång av marknaderna på ett mer systematiskt sätt.

Framtagning och genomförande av konsumentpolitik

Konsumentskyddsmyndigheterna förfogar över en rad policyverktyg för hantering av marknadsproblem, från sådana som är inriktade på förstärkning av konsumenternas rättigheter (åtgärder för kundsidan), t.ex. förbättring av

kvalitet och utformning av den information som tillhandahålls för varor och kontroll av att konsumentköpekontrakt inte är oskäligen, till dem som är inriktade på ändring av företagets beteende (åtgärder för säljarsidan), t.ex. obligatorisk framtagning av produktnormer eller uppmuntran av framtagning av etiska normer.

Politiska beslutsfattare kan känna sig pressade att fatta snabba beslut för att infria allmänhetens förväntningar. Improviserat agerande kan emellertid leda till förhastade beslut, som får oförutsedda, negativa konsekvenser för konsumenter och andra intressenter. För att undvika detta bör konsumentskyddsmyndigheterna välja rigorösa, evidensbaserade tillvägagångssätt vid beslutsfattandet. Verktyslådan har framtagits för att vara stöd i det avseendet. Verktyslådan utnyttjar nya insikter i hur konsumentmarknaderna fungerar och hur konsumenterna fattar sina beslut och ger därmed en ram för de politiska beslutsfattarnas vägledning när de har att avgöra när marknadsingrepp behöver göras för att angripa ett problem. Den inventerar de typer av verktyg som är tillgängliga och förutsättningarna och sätten för det effektivaste sättet att använda verktygen.

I verktyslådan redovisas ett heltäckande förfarande i sex steg för beslutsfattande, som kan användas på alla statliga förvaltningsnivåer vid handläggning av ärenden på lokal, nationell och internationell nivå (fig. 0.1)

Steg 1: Fastställ konsumentens problem och dess orsak.

Om man fastställer konsumentens problem och dess orsaker, blir det lättare att identifiera de institutioner och intressenter som skulle kunna engageras i en eventuell policyframtagnings-process. Till de problemorsaker som vanligen tas upp av konsumentpolitikens utformare hör företagets beteende (t.ex. vilseledande reklam), bristfällig information, styrning av konsumentbeteende samt marknads- och/eller lagstiftningsmisslyckanden.

På detta stadium behöver beslutsfattarna avgöra

- om konsumentskyddsmyndigheten är den lämpligaste institutionen att arbeta med orsaken till konsumentens problem i dess helhet eller bara vissa sidor av problemet,
- om problemet skulle hanteras bättre av något annat organ. Detta skulle ske, ifall problemet – eller snarare de politiska verktygen för problemts avhjälpande – skulle falla utanför konsumentskyddsmyndighetens behörighetsområde.
- om det finns skäligt utrymme för problemts avhjälpande vid dess källa,
- om problemts avhjälpande skulle kollidera med andra allmänpolitiska mål

I det fall då konsumentskyddsmyndigheten beslutar att undersöka ett problem närmare, bör den utreda hur konsumenterna drabbas (Steg 2).

Steg 2: Mätning av konsumentskadan

Konsumentskada uppkommer när marknadsresultaten inte når sin potential, vilket leder till välfärdsluster för konsumenterna. Att kartlägga och mäta konsumentskadans natur och omfattning (på vilket sätt konsumenterna drabbas och hur många av dem och i vilken utsträckning de drabbas) är en avgörande beståndsdel av den evidensbaserade utformningen av konsumentpolicy.

Till skadebeståndsdelarna hör såväl finansiella som icke-finansiella effekter, t.ex. direkt ekonomisk skada, tidsförlust, stress och personskador. Även om kvantifiering ofta är vanskligt, är det väsentligt att skadan värderas, till och med när det bara är möjligt att göra det kvalitativt. Bland möjliga informationskällor för värdering finns fokusgrupper, reklamationsdata, konsumentundersökningar, marknadsundersökningar och ekonometrisk analys.

En tillförlitlig bedömning av konsumentskada ger de politiska beslutsfattarna de belägg som argument kan byggas på, om så behövs för att motivera ett marknadsingrepp (Steg 3) och är också användbar för formulering av konkreta politiska mål (Steg 4).

Steg 3: Att avgöra om konsumentskada motiverar politiska åtgärder

Beslut om eventuell intervention bör grundas på ett antal frågor:

- Vilken omfattning har konsumentskadan? Ett ingrepp kan vara motiverat, om skadan är liten men har drabbat ett stort antal konsumenter eller också om skadan är mycket stor, trots att den endast har drabbat en liten grupp av konsumenter.
- Vem är det som upplever konsumentskadan? Så t.ex. ska oproportionella effekter på viss grupper beaktas, exempelvis barn, äldre eller socialt missgynnade grupper.
- Translation here ...
- Vilka följder kan man troligen förvänta sig om man inte ingriper politiskt? De politiska följderna av uteblivna politiska åtgärder bör beaktas.
- Finns det andra större samhällsekonomiska kostnader? Vållar konsumentproblemet förfång för andra intressenter, t.ex. snedvridningen av konkurrens mellan företagen?

På grundval av dessa faktorer bör konsumentskyddsmyndigheten avgöra om 1) politiska åtgärder ska övervägas (gå vidare till Steg 4), 2) mera belägg krävs innan man går vidare till framtagning av politiska program (gå tillbaka till Steg 2), 3) om det behövs bättre förståelse av konsumentproblemet orsak och natur (gå tillbaka till Steg 1) eller 4) det inte behövs några politiska åtgärder.

Steg 4: Att fastställa ett politiskt mål och kartlägga vilka politiska alternativ som finns

Fastställande av det politiska målet

Ett tydligt politiskt mål bör fastställas genom en exakt formulering av vad policyn avser att åstadkomma för konsumenterna och för marknaden mer generellt. Lämpliga framgångsindikatorer, mål eller mått bör fastställas för att underlätta framtida granskningar av policyns effektivitet (Steg 6) och bör vara fokuserade på marknadsutfallen för konsumenterna (inte preliminära resultat). Om måttssystem används, bör man försöka definiera en baslinje innan policyn verkställs.

Kartläggning av konkreta politiska åtgärders räckvidd

Man bör försöka göra klart för sig vad som maximalt är möjligt att uträtta med de konkreta policyalternativen (de som realistiskt sett är genomförbara). Till dessa torde höra de som är inriktade på förstärkning av konsumenternas rättigheter och de som är fokuserade på en ändring av företagsbeteenden, liksom de som innehåller komponenter av bådadera (fig. 0.2). Såväl nya politiska åtgärder som en bättre tillämpning av redan existerande program bör beaktas. På detta stadium är det även lämpligt att klargöra vem som skulle ansvara för in- och genomförandet av dem, kostnaden för deras vidmakthållande samt hur åtgärderna bör redovisas för intressenter och allmänhet.

Steg 5: Utvärdering av alternativ och val av policy

När policyalternativen har kartlagts, är målet att fastställa vilken metod som är mest lämplig och kostnadseffektiv för att det politiska målet ska uppnås (från Steg 4). I de flesta fall bör en kostnad-nytta-analys göras, som täcker in både kvantifierbara komponenter och de områden där en kvantifiering eventuellt inte är genomförbar (t.ex. närmiljövärden och etiska hänsynstaganden). Analysens omfattning och fördjupningsgrad bör bestämmas på grundval av den presumtiva policyns troliga konsekvenser. Alla enskilda statliga åtgärder behöver inte djupanalyseras. Exempelvis torde ett omedelbart produktförbud efter ett dödsfall eller en allvarlig personskada på konsumenter inte kräva någon kostnad-nytta-analys. Å andra sidan kan det i vissa fall vara mödan värt att genomföra attitydundersökningar, fälttester och forskning syftande till att fördjupa en bedömning. Detta vore troligen fallet för sådana program som medför höga kostnader för vissa intressenter och som är av relativt bestående natur (t.ex. inlåsta genom lagstiftning).

Samråd med intressenter, bl.a. konsumentorganisationer, berörda företag och/eller branschorganisationer, skulle kunna ske vid vilken tidpunkt som helst under en utredning. Det är dock särskilt viktigt att göra det inom ramen för detta steg, eftersom det kan medverka till att alternativen verkligen formuleras klart och att alla relevanta aspekter verkligen tas upp. Samråden kan eventuellt också avslöja konsekvenser, som inte har förutsetts eller avsetts av de politiska beslutsfattarna.

Slutligen bör man beakta varje alternativs effekter på andra politiska områden, exempelvis konkurrens och miljö.

Steg 6: Framtagning av rutiner för uppföljning av policyns effektivitet

Regelbundna uppföljningar av konsumentpolitiska program syftar till att avgöra om målen (formulerade under Steg 4) uppnås på ett kostnadseffektivt sätt. Granskningsrutinerna ska ha utrymme för beaktande av förändringar med avseende på konsumentproblemens natur, marknadsförändringar samt eventuellt oförutsedda eller oavsiktliga konsekvenser av det valda politiska programmet. Uppföljningen bör göras sedan en viss policy har tillämpats under en rimligt lång tidsperiod.

Utvärderingar efter genomförandet kan vara vad som helst från interimistiska granskningar till fullskaliga överprövningar. Granskningsmetoderna liknar dem som används vid förtidsbedömning av förväntade kostnader och nytta. Sådana granskningar bör användas för att avgöra om en viss åtgärd ska bibehållas, modifieras eller avvecklas, om genomförandet ska skärpas, om alternativa åtgärder ska övervägas eller om det vore meningsfullt att göra en omprövning av ett problems natur och/eller orsak (Steg 1).

Illustrationer

- Fig. 0.1 Konsumentpolitikens utformning i 6 steg
- Fig. 0.2 Konsumentpolitikens verktyg för kartläggning av marknadernas utbuds- och tillgångssida

© OECD

Denna sammanfattning är inte en officiell OECD-översättning.

Reproduktion av denna sammanfattning är tillåten, om OECD:s upphovsrätt och publikationens titel på originalspråket nämns.

Flerspråkliga sammanfattningar är översatta utdrag ur OECD-publikationer, som ursprungligen publicerats på engelska och franska.

De kan beställas gratis från OECD:s nätbokhandel www.oecd.org/bookshop

Närmare upplysningar lämnas av OECD Rights and Translation unit, Public Affairs and Communications Directorate: rights@oecd.org, fax: +33 (0)1 45 24 99 30.

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

Besök vår nätplats www.oecd.org/rights/

