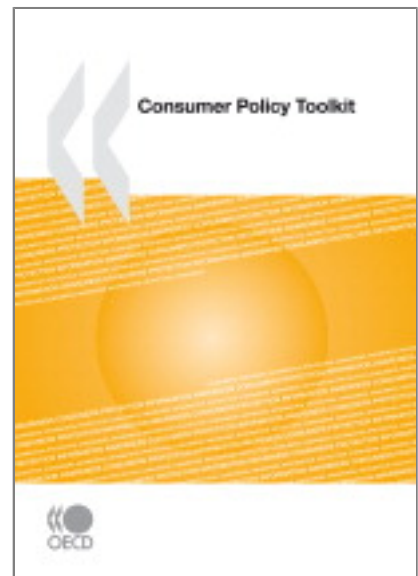


# OECD *Multilingual Summaries*

## Consumer Policy Toolkit

Summary in Icelandic



## Vegvísir OECD um neytendastefnu

Útdráttur á íslensku

- Þjónustu- og vörumarkaðir hafa tekið stakkaskiptum á undanförunum 20 árum. Umbætur á regluverki, opnari alþjóðlegir markaðir, tækninýjungar og aukið vægi þjónustu í hagkerfum heimsins hafa leitt til breytinga sem hafa í mörgum tilvikum bætt mjög hag neytenda.
- Á hinn bóginn hefur heldur lítil gaumur verið gefinn þeim vandamálum sem fylgja þessum breytingum fyrir neytendur. Meira val og flóknari veruleiki neytenda á mörgum mörkuðum hefur gert æ torveldara að bera saman og meta virði vöru og þjónustu. Þær áskoranir sem neytendur standa frammi fyrir fela í sér svipaðar áskoranir fyrir stjórnvöld sem bera ábyrgð á að verja neytendur fyrir ósanngjörnum viðskiptaháttum og svikum.
- Í riti þessu er fjallað um hvernig markaðir hafa þróast og hvernig bæta megi stefnumörkun á sviði neytendaverndar. Í fyrsta skipti er kannað hvaða áhrif atferlishagfræði hefur verið að hafa á stefnumótun á þessu sviði.

Neytendur leika lykilhlutverk í hagkerfum heimsins og samsvara meira en 60% af landsframleiðslu í OECD-löndum. Aukið neytendavald getur bætt afkomu þjóðarbúsins með því að efla samkeppni og nýsköpun í atvinnurekstri. Þetta krefst hins vegar öflugrar neytendastefnu sem verndar neytendur fyrir ósanngjörnum viðskiptaháttum, gerir þeim kleift að taka vel upplýstar ákvarðanir og stuðlar að því að bæði fyrirtæki og neytendur séu meðvitaðir um réttindi sín og ábyrgð.

Vegvísir þessi hefur að geyma hagnýtar leiðbeiningar sem auðvelda stefnumótendum að nota kerfisbundna nálgun í greiningu og mati á úrlausnarefnum og þróa, framkvæma og endurskoða skilvirk stefnumið sem gera neytendum kleift að gegna hlutverki sínu í að skapa öflugt hagkerfi. Í vegvísinum er lögð áhersla á stefnumál sem neytendayfirvöld hafa yfirleitt með höndum. Umfjöllunin tekur ekki til samkeppnismála, sem fjallað er um í tengdri OECD-skýrslu (Competition Assessment Toolkit).

## Breytt landslag í neytendamálum

Neytendamarkaðir hefur tekið stakkaskiptum á undanförunum 20 árum hvað varðar bæði vörur og þjónustu. Umbætur á regluverki, opnari alþjóðlegir markaðir, tæknijungar og aukin neytendapjónusta hafa haft miklar breytingar í för með sér. Í mörgum tilvikum hefur þessi þróun bætt mjög hag neytenda. Hins vegar hefur þeim vandamálum sem þessari þróun fylgir fyrir bæði neytendur og stefnumótun á sviði neytendamála verið gefinn heldur lítill gaumur. Til dæmis hefur vöruúrval aukist mjög og vörurnar orðið flóknari. Auk þess hefur mjög aukin aðgreining milli skyldrar vöru og þjónustu torveldað neytendum að bera saman og meta virði þess sem er í boði. Á meðan aukin alþjóðleg viðskipti og tilkoma Internetsins hafa skapað ný tækifæri fyrir neytendur hafa einnig komið fram nýjar tegundir svika, sem krefjast þess að neytendayfirvöld séu betur á varðbergi og vinni nánar með erlendum samstarfsaðilum.

Neytendur sjálfir hafa einnig breyst. Börn og ungt fólk – sem skortir oft reynslu sem neytendur – skipar nú veigameiri sess á neytendamarkaði. Auk þess á vaxandi fjöldi eldra fólks við tiltekin vandamál að etja á neytendamarkaði. Þótt neytendur séu almennt menntaðri en áður skortir marga þeirra reiknings- og lesfærni til að takast á við flóknari og upplýsingamiðaðri markað.

## Aukinn skilningur á mörkuðum og ákvörðunartöku neytenda

Hagfræði er gagnleg við að greina þau svið þar sem opinberrar íhlutunar á neytendamarkaði kann að vera þörf. Hún getur auk þess veitt leiðsögn um hvers konar íhlutun er skilvirkust. Samkvæmt hefðbundnum kenningum hagfræðinnar er hinn frjálsi markaður yfirleitt hagkvæmastur fyrir neytendur. Hins vegar geta komið upp aðstæður þar sem hinni „ósýnilegu hönd“ bregst bogalístin. Eitt dæmi er skortur á samkeppni. Annað mikilvægt dæmi er þegar neytendur hafa ekki nægilegar upplýsingar um vörur og verð á markaðnum. Til að mynda geta neytendur ekki tekið vel upplýstar ákvarðanir ef upplýsingarnar sem þeir fá eru ófullnægjandi, misvísandi, of flóknar eða of miklar. Atferlishagfræðin hefur sýnt fram á að framsetning upplýsinga og valkosta getur haft mikil áhrif á ákvarðanir neytenda, stundum þeim í óhag.

## Að koma auga á og meta úrlausnarefni

Á meðal helstu áskorana í stefnumótun á sviði neytendamála er að koma auga á og meta úrlausnarefni og ákveða hvort þörf sé á aðgerðum stjórnvalda. Í þessum efnum geta neytendayfirvöld beitt ýmsum aðferðum. Stefnumótendur í ýmsum löndum hafa nýtt sér umkvartanir neytenda mikið til viðmiðunar en auk þess er öðrum mikilvægum aðferðum beitt. Ánægjukannanir, rýnihópar og ýtarlegar meginlegar rannsóknir eru meðal þeirra úrræða sem notuð hafa verið til að greina ýmsa þróun á mörkuðum. Á undanförunum árum hafa sum lönd auk þess varið umtalsverðum tíma og fjármunum í að þróa fullkomnari aðferðir til að greina markaði á kerfisbundnari hátt.

## Þróun og framkvæmd stefnumiða um neytendavernd

Yfirvöld á sviði neytendaverndar geta beitt ýmsum úrræðum til að greiða úr vandamálum markaðarins. Slíkar aðgerðir geta verið allt frá því að auka neytendavald (úrræði á eftirspurnarhliðinni), t.d. með því að bæta upplýsingagjöf um vörur og tryggja að neytendasamningar séu sanngjarnir, til þess að stuðla að bætту framferði fyrirtækja (úrræði á framboðshliðinni), t.d. með því að setja staðla um vörur eða hvetja fyrirtæki til að setja sér siðareglur.

Stefnumótendur geta orðið fyrir þrýstingi um að taka ákvarðanir fljótt til að mæta væntingum almennings. Ákvarðanir um stefnumótun sem eru ekki nægilega undirbúnar geta hins vegar haft ófyrirséðar og neikvæðar afleiðingar í för með sér fyrir neytendur sem og aðra hagsmunaaðila. Til að fyrirbyggja þetta þurfa yfirvöld að temja sér agaða stefnumótun sem byggir á raungögnum. Vegvísirinn var þróaður til aðstoðar á þessu sviði. Hann byggist á nýrri þekkingu á neytendamörkuðum og því hvernig neytendur taka ákvarðanir og veitir stefnumótendum ramma fyrir ákvarðanir um markaðsinngríp til að leysa úr vandkvæðum. Í vegvísinum er farið yfir úrræði sem hægt að beita og við hvaða aðstæður og hvernig má nota þau á sem skilvirkastan hátt.

Vegvísirinn byggist á sex skrefa ferli fyrir ákvarðanatöku, sem nota má á öllum stigum stjórnsýslunnar til úrlausnar mála á staðar-, lands- og alþjóðavísu (Mynd 0.1).

---

### *1. skref: Að skilgreina vandamálið og rætur þess*

---

Það að skilgreina vandamálið og rætur þess hjálpar við að ákvarða hvaða stofnanir og hagsmunaaðilar gætu komið að hugsanlegri stefnumótun. Vandamál sem stefnumótendur á sviði neytendaverndar þurfa oft að glíma við eru háttsemi fyrirtækja (t.d. misvísandi auglýsingar), misbrestir í upplýsingagjöf, ýmsar tilhneigingar neytenda og markaðsbrestir og/eða misbrestir í regluverki.

Á þessu stigi þarf að ákveða:

- Hvort neytendayfirvaldið sé rétti aðilinn til að taka á rót vandans í heild eða vissum þáttum vandamálsins.
- Hvort betur færi á því að annar aðili tæki að sér úrlausn vandans. Þetta á við sé vandamálið eða líkleg úrræði gegn því utan valdsviðs neytendayfirvaldsins.
- Hvort nægilegt svigrúm sé til þess að komast fyrir rót vandans.
- Hvort úrlausn vandans myndi stríða gegn öðrum opinberum stefnumiðum.

Ákveði neytendayfirvaldið að kanna vandamálið nánar ætti það að athuga hvernig neytendur verða fyrir skaða (2. skref).

---

### *2. skref: Að mæla skaðann fyrir neytendur*

---

Neytendur verða fyrir skaða þegar lögmál markaðarins verja hagsmuni þeirra ekki nógu vel og þeir verða fyrir svonefndum velferðarmissi af þeim sökum. Að greina eðli og mæla skaðann fyrir neytendur (hvernig þeir verða fyrir skaðanum, fjöldi neytenda sem um ræðir og hve mikið þeir skaðast) er ómissandi þáttur í stefnumótun sem byggir á raungögnum.

Skaðinn getur falið í sér fjárhagsleg og önnur áhrif, svo sem beint fjárhagslegt tap, tapaðan tíma, álag og líkamlegt tjón. Þótt magngreining sé oft erfið er nauðsynlegt að meta skaðann, jafnvel þótt aðeins eiginlegt mat sé mögulegt. Upplýsinga fyrir slíkt mat er m.a. hægt að afla með rýnihópum, gögnum um kvartanir, neytendakönnunum, markaðsgreiningum og greiningum á hagamælingum.

Vandað mat á skaða fyrir neytendur veitir stefnumótendum raungögn til að réttlæta markaðsinngríp (3. skref), sé þess þörf, og gerir þeim betur kleift að setja markviss stefnumið (4. skref).

---

### *3. skref: Að ákveða hvort skaði fyrir neytendur réttlæti opinberar aðgerðir*

---

Þegar ákvörðun er tekin um hvort grípa eigi inn í þarf að huga að nokkrum spurningum:

- Hve mikill er skaðinn fyrir neytendur? Inngríp geta verið réttlætunleg þótt skaðinn sé lítill ef hann hefur áhrif á mjög marga neytendur, og að sama skapi ef skaðinn er mjög mikill þrátt fyrir að fáir verði fyrir honum.
- Hverjir verða fyrir skaðanum? Til dæmis þarf að meta hvort áhrifin eru hlutfallslega meiri á vissa hópa, s.s. börn, aldraða eða þá sem standa félagslega höllum fæti.
- Hve lengi er búist við að skaðinn fyrir neytendur standi yfir? Meta þarf hvernig líklegt sé að skaðinn breytist með tímanum. Ef búist er við því að hann versni getur verið ríkari ástæða til inngrípa.

- Hverjar eru líklegar afleiðingar þess að grípa ekki til neinna opinberra aðgerða? Meta þarf pólitískar, félagslegar og hagrænar afleiðingar þess að grípa ekki til neinna opinberra aðgerða.
- Er um að ræða einhvern annan umtalsverðan skaða fyrir hagkerfið? Veldur neytendavandamálið skaða fyrir aðra hagsmunaaðila? Raskar það t.d. samkeppni milli fyrirtækja?

Með tilliti til þessara þátta ætti yfirvald neytendamála að ákveða hvort i) íhuga eigi opinberar aðgerðir (fara í 4. skref), ii) meiri raungagna sé þörf áður en gripið er til opinberra aðgerða (fara aftur í 2. skref), iii) nauðsynlegt sé að afla meiri skilnings á eðli og/eða rót neytendavandans (fara aftur í 1. skref) eða iv) engra aðgerða sé þörf, en þá skal hætta athuguninni.

---

#### *4. skref: Að setja stefnumið og greina stefnukosti*

---

Að setja stefnumið

Tilgreina ætti skýrt markmið um hverju á að ná fram fyrir neytendur og markaðinn almennt. Viðeigandi árangursvísa, markmið og mælivísa ætti að ákveða til að auðvelda endurskoðanir í framtíðinni á skilvirkni stefnunnar (6. skref) en varðandi þessa þætti ætti að leggja áherslu á útkomuna á markaði fyrir neytendur (ekki áhrifin til meðallangs tíma). Sé mælivísum beitt ætti að reyna að skilgreina grunnlínu áður en stefnumiðin koma til framkvæmda.

Að skilgreina alla stefnukosti

Reyna þarf að skilgreina alla hagkvæma stefnukosti (þá sem raunhæft er að framkvæma). Á meðal þeirra eru kostir þar sem áhersla er lögð á að auka neytendavald og kostir þar sem áherslan er á að breyta framferði fyrirtækja, auk þeirra sem fela í sér báða þætti (Mynd 0.2). Íhuga þarf bæði nýjar ráðstafanir og betri framfylgd eldri stefnumiða. Á þessu stigi er einnig við hæfi að ákveða hvaða aðili yrði ábyrgur fyrir framkvæmd og framfylgd aðgerðanna, kostnaðinum við þær og hvernig þær yrðu kynntar hagsmunaaðilum og almenningi.

---

#### *5. skref: Að meta valkosti og velja aðgerðir*

---

Þegar stefnumið hafa verið skilgreind þarf að finna hagkvæmustu aðferðina til að framkvæma þau (frá 4. skrefi). Í flestum tilfellum þarf kostnaðar- og ábatagreining að fara fram á bæði mælanlegum og öðrum þáttum (t.d. gildum samfélagsins og siðferðislegum þáttum). Ákveða þarf umfang greiningarinnar og hve ýtarleg hún á að vera á grundvelli líklegra afleiðinga stefnumiðanna. Ekki allar aðgerðir stjórnvalda þarfnast ýtarlegrar greiningar. Til dæmis þyrfti ekki alltaf kostnaðar- og ábatagreiningu til að banna án tafar vöru sem valdið hefði dauða eða alvarlegu líkamstjóni. Í sumum tilfellum kann hins vegar að vera vert að gera kannanir, vettvangsprófanir og rannsóknir til að matið sé ýtarlegra. Þetta myndi líklega eiga við um stefnumið sem eru kostnaðarsöm fyrir suma hlutaðeigandi aðila og/eða nokkuð varanleg (t.d. sem örðugt er að breyta vegna lagasetningar).

Samráð við hagsmunaaðila, þ. á m. neytendasamtök, fyrirtæki sem verða fyrir áhrifum og/eða atvinnugreinasamtök, getur farið fram hvenær sem er á athugunartímanum. Sérlega mikilvægt er þó að þessi þáttur sé ígrundaður því það getur hjálpað við að tryggja að valkostir séu skýrir og að tekið sé á öllum málum á viðunandi hátt. Einnig getur það hjálpað við að greina afleiðingar sem stefnumótendur sjá annars ekki fyrir.

Að lokum þarf að meta áhrif hvers valkosti á aðra málaflokka, s.s. samkeppni og umhverfið.

---

#### *6. skref: Að þróa endurmatsferli fyrir stefnumiðið*

---

Með reglulegu endurmati á stefnumiðum á sviði neytendamála má greina hvort markmiðin (sem sett eru í 4. skrefi) séu að nást á kostnaðarhagkvæman hátt. Endurmatsferlið þarf að taka mið af því hvernig eðli neytendavandamálsins breytist, breytingum á markaði og hugsanlega ófyrirséðum eða ótíðum afleiðingum valinna aðgerða. Endurmatið ætti að fara fram þegar stefnumiðið hefur verið í framkvæmd í talsverðan tíma.

Mat eftir að framkvæmd stefnumiðsins hefst getur verið allt frá eftirliti eða athugun þegar viss hluti framkvæmdartímans er liðinn til heildarendurmati. Aðferðirnar við endurmatið eru svipaðar þeim sem beitt er við mat

á kostnaði og ábata áður en til framkvæmdar kemur. Með endurmatinu ætti að ákvarða hvort ráðstöfun eigi að halda áfram, henni eigi að breyta eða hvort henni eigi að hætta, hvort efla þurfi framfylgd, hvort íhuga eigi aðra ráðstöfun eða hvort endurmat á eðli og/eða rót vandans yrði til bóta (1. skref).

## Myndir

- Mynd 0.1. Skref í stefnumótun á sviði neytendaverndar
- Mynd 0.2. Úrræði á sviði neytendaverndar til að hafa áhrif á eftirspurnar- og framboðshlið markaða

© OECD

**Þessi útdráttur er ekki opinber OECD þýðing.**

Eftirprentun þessa útdráttar er leyfileg, að því tilskildu að getið sé höfundarréttar OECD og titils upprunalegu útgáfunnar.

**Fjöltýngdir útdrættir eru þýdd ágríp af útgáfum OECD sem upphaflega voru gefnar út á ensku og frönsku.**

**Þeir eru fáanlegir án endurgjalds í netbókaverslun OECD** [www.oecd.org/bookshop](http://www.oecd.org/bookshop)

Hafið samband við Réttinda- og þýðingareiningu OECD, framkvæmdanefnd fjölmiðlunar og almannamálefna ef frekari upplýsinga er þörf hjá: [rights@oecd.org](mailto:rights@oecd.org) eða með faxi: +33 (0)1 45 24 99 30.

OECD Rights and Translation unit (PAC)

2 rue André-Pascal, 75116

Paris, France

Heimsækið vefsíðu okkar [www.oecd.org/rights/](http://www.oecd.org/rights/)

