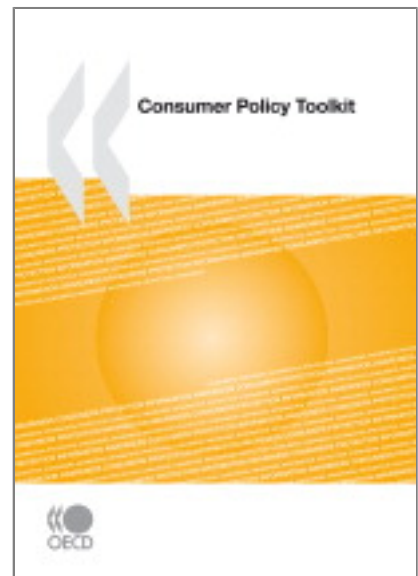


OECD *Multilingual Summaries*

Consumer Policy Toolkit

Summary in Danish



Forbrugerpolitisk toolkit

Sammendrag på dansk

- Markederne for varer og tjenester har været igennem betydelige forandringer i de sidste 20 år. Reformen af love og regler, mere åbne globale markeder, nye teknologier og vækst i tjenesternes rolle i den økonomiske aktivitet har drevet ændringerne, som i mange tilfælde har givet betydelige fordele for forbrugerne.
- Der har været relativt lille opmærksomhed på de udfordringer, denne udvikling har givet forbrugerne. Flere valgmuligheder og mere kompleksitet på mange markeder har gjort det mere og mere vanskeligt for dem at sammenligne og vurdere værdien af produkter og tjenester. Udfordringerne for forbrugerne har tilsvarende givet udfordringer for de myndigheder, som skal beskytte dem mod unfair markedspraksis og bedrageri.
- Denne bog undersøger, hvordan markederne har udviklet sig, og giver indsigt, som kan anvendes i forbindelse med bedre forbrugerpolitik. Den undersøger for første gang, hvordan det, vi har lært ved at studere adfærdsøkonomi, ændrer den måde, politikerne behandler problemerne på.

Forbrugerne spiller en væsentlig rolle i økonomierne, idet de udfør mere end 60 % af BNP i OECD-landene. Når forbrugerne får værktøjerne til det, kan de forbedre økonomien ved at bidrage til at drive konkurrence og innovation hos virksomhederne. Det kræver dog en effektiv forbrugerpolitik, hvor forbrugerne beskyttes mod unfair praksis på markederne og kan tage velunderbyggede beslutninger, og at både virksomheder og forbrugere kender deres rettigheder og pligter.

OECD's Forbrugerpolitisk toolkit er en praktisk vejledning, som skal hjælpe politikerne med en systematisk metode til at identificere og evaluere forbrugerproblemer og udvikle, implementere og evaluere effektive forbrugerpolitikker, så forbrugerne kan spille deres rolle i at sikre en dynamisk økonomi. Det fokuserer på politikker, som forbrugermyndighederne typisk har ansvaret for. Det omfatter ikke konkurrencespørgsmål, som behandles i en relateret OECD-rapport (Toolkit til vurdering af konkurrence).

Ændret markeds- og forbrugerlandskab

Forbrugermarkederne for varer og tjenester har gennemgået store forandringer i de sidste 20 år. Reformen af love og regler, mere åbne, globale markeder, udvikling af nye teknologier og vækst i forbrugertjenester har været drivkræfterne bag denne forandring. I mange tilfælde har denne udvikling givet forbrugerne betydelige fordele. Der har dog ikke været den store opmærksomhed på de udfordringer, denne udvikling har stillet både forbrugere og politikere over for. Det moderne marked har f.eks. større differentiering mellem relaterede produkter og tjenester, og det er derfor vanskeligere for forbrugerne at sammenligne og vurdere værdien af det, der tilbydes. Og mens øget global handel og internettets udvikling har givet forbrugerne nye muligheder, er der dukket nye former for bedrageri op, som kræver, at forbrugerbeskyttelsesmyndighederne er mere årvågne og aktive med hensyn til at samarbejde med udenlandske kolleger.

Også forbrugerne har forandret sig. Børn og unge - som ofte mangler erfaring som forbrugere - er vigtigere faktorer på markederne, og det samme gælder for det voksende antal ældre, der af og til står over for helt unikke udfordringer på markedet. Forbrugerne er generelt bedre uddannet, men mange mangler stadig de nødvendige regne- og læsefærdigheder på det moderne, mere komplekse og informationsintensive marked.

Bedre kendskab til markeder og forbrugernes beslutningstagning

Økonomi er nyttig til at identificere områder, hvor der kan være behov for statslige indgreb på markeder, som betjener forbrugeren, og den kan vejlede med hensyn til de typer indgreb, som vil være mest effektive. Almindelige økonomiske teorier forudsætter, at frie markeder normalt giver det bedste resultat for forbrugerne. Der er imidlertid omstændigheder, hvor markederne ikke leverer det optimale resultat. Manglende konkurrence er en af dem. En anden vigtig årsag til markedssvigt er, når forbrugerne ikke har tilstrækkelige oplysninger om produkter og priser på markederne. Forbrugerne kan f.eks. ikke træffe velunderbyggede beslutninger, når de præsenteres for ufuldstændige, vildledende, for komplekse og for omfattende oplysninger. Adfærdsøkonomien har bl.a. vist, at den måde, oplysningerne præsenteres på, og den måde valgmulighederne indrammes på, kan påvirke valgene på markederne i betydelig grad, og af og til på måder, som ikke er i forbrugernes interesse.

Identificering og evaluering af forbrugerproblemer

Vigtige udfordringer for politikerne er at identificere og evaluere forbrugerproblemer og fastslå, om de skadevirkninger, der opstår for forbrugerne, kræver handling fra staten, er vigtige udfordringer for politikerne. I den henseende har forbrugermyndighederne flere teknikker til rådighed. Landene har trukket meget på forbrugerklager som en rettesnor i deres arbejde, men andre vigtige veje følges også. Der er udført tilfredsheds- og utilfredshedsundersøgelser, fokusgrupper og dybdegående kvantitativ forskning for at analysere udviklingen på markederne. Desuden har nogle lande i de senere år investeret betydelige mængder tid og ressourcer i at udvikle mere avancerede procedurer for en mere systematisk analyse og screening af markederne.

Udvikling og implementering af forbrugerpolitik

Forbrugerbeskyttelsesmyndighederne har flere politiske værktøjer til rådighed til at tage sig af markedsproblemerne. Det kan være alt lige fra dem, som fokuserer på at give forbrugerne de nødvendige værktøjer (foranstaltninger på efterspørgselssiden), f.eks. at give andre typer oplysninger eller oplysninger af bedre kvalitet

produkter og at sikre, at forbruger aftaler ikke er unfair, til dem, som fokuserer på at ændre virksomhedernes adfærd (foranstaltninger på udbudssiden), f.eks. udforme produktstandarder eller opmuntre til udvikling af adfærdskodekser.

Politikerne føler måske et pres for at tage beslutninger hurtigt for at imødekomme offentlighedens forventninger. Hurtige beslutninger kan imidlertid være forhastede og have uventede negative konsekvenser for forbrugere og andre interessenter. For at undgå det bør forbrugermyndighederne benytte sig af strukturerede, evidensbaserede fremgangsmåder i deres politiske beslutninger. Toolkittet er udviklet med henblik på at bistå med det. Toolkittet trækker på nye indsigter i, hvordan forbrugermarkederne fungerer, og hvordan forbrugerne tager beslutninger, og det giver en ramme, som kan vejlede politikerne, når de skal beslutte, hvornår de skal gribe ind på et marked for at afhjælpe et problem. Det gennemgår de typer værktøjer, som er til rådighed, og de omstændigheder og måder, hvor værktøjerne kan være mest nyttige.

Toolkittet præsenterer en omfattende sekstrinsproces for beslutningstagning, som kan anvendes på alle myndighedsniveauer til at løse lokale, nationale eller internationale spørgsmål (figur 0.1).

Trin 1: Definition af forbrugerproblemet og kilden til det

Problemet og kilden til det kan hjælpe med at identificere de institutioner og interessenter, som kan være involveret i en potentiel politikudviklingsproces. Kilder til problemer, som ofte løses af forbrugerpolitikere, kan være virksomhedsadfærd (f.eks. vildledende markedsføring), informationssvigt, forbrugernes adfærdsmæssige bias og markeds- og/eller reguleringsvigt.

Her skal beslutningstagerne finde ud af:

- Om forbrugermyndigheden er den, der er bedst til at tage sig af kilden til forbrugerproblemet som helhed eller visse aspekter af problemet.
- Om problemet kan håndteres bedre af en anden enhed. Det kan f.eks. være tilfældet, hvis problemet eller de sandsynlige politiske værktøjer til løsning af problemet falder uden for forbrugermyndighedens mandat.
- Om der er rimelig mulighed for at løse problemet ved kilden.
- Om en løsning på problemet vil være i strid med andre politiske målsætninger.

Hvis forbrugermyndigheden skal undersøge et problem yderligere, bør den undersøge skadevirkningerne for forbrugerne (trin 2).

Trin 2: Måling af skadevirkninger for forbrugerne

Skadevirkninger for forbrugerne opstår, når markedsudfaldet ikke opfylder sit potentiale og dermed medfører velstandstab for forbrugerne. En vigtig komponent i evidensbaserede politikker er at identificere og måle arten og graden af skadevirkninger for forbrugerne (hvordan forbrugerne skades, hvor mange der bliver skadet, og hvor meget de skades).

Elementer i skadevirkninger kan være både økonomiske og ikke-økonomiske, f.eks. direkte økonomiske tab, tidstab, stress og fysiske skader. Selvom det ofte kan være vanskeligt at kvantificere skadevirkningerne, er det vigtigt at vurdere dem, også selvom det kun er muligt på en kvalitativ måde. Mulige kilder til oplysninger til evalueringer kan være fokusgrupper, klagedata, forbrugerundersøgelser, markedscreening og økonometriske analyser.

En god forståelse for skadevirkningerne for forbrugerne giver politikerne dokumentation til at argumentere for et markedsindgreb (trin 3), hvis der er behov for det, og det kan også hjælpe med at fastlægge et effektivt politisk mål (trin 4).

Trin 3: Bestemmelse af, om skadevirkningerne for forbrugeren berettiger politisk handling

Beslutningen om at gribe ind bør tages efter overvejelse af en række spørgsmål:

- Hvilken grad af skadevirkninger er der for forbrugerne? Der kan være behov for indgreb, hvis skadevirkningen er lille, men mærkes af et stort antal forbrugere, eller hvis den oplevede skadevirkning opleves af en lille gruppe forbrugere, men er meget stor.
- Hvem oplever skadevirkninger for forbrugere? Man bør f.eks. overveje, om bestemte grupper, f.eks. børn, ældre eller socialt udsatte, rammes uforholdsmæssigt hårdt.
- Hvor længe varer den forventede skadevirkning for forbrugerne? Det bør evalueres, hvordan skadevirkningen vil ændre sig over tid. Hvis den forventes at blive værre, kan det styrke argumentet for et indgreb.
- Hvad er de sandsynlige konsekvenser uden politisk handling? De politiske, sociale og økonomiske konsekvenser af ikke at handle politisk bør overvejes.
- Er der andre betydelige omkostninger for økonomien? Er forbrugerproblemet til skade for andre interessenter? Er det f.eks. konkurrenceforvridende for virksomhederne?

Når en forbrugermyndighed har overvejet disse faktorer, skal den beslutte, om i) der skal overvejes politisk handling (gå til trin 4), ii) der er behov for mere dokumentation, før man går videre til at udvikle politikker (gå tilbage til trin 2), iii) en bedre forståelse af arten af og/eller kilden til forbrugerproblemet er nødvendig (gå tilbage til trin 1) eller iv) at der ikke er behov for handling, hvorefter undersøgelsen bringes til ophør.

Trin 4: Opstilling af politisk målsætning og identifikation af politiske muligheder

Opstilling af politisk målsætning

Der skal angives en klar politisk målsætning med hensyn til, hvad politikken skal opnå for forbrugerne og markedet generelt. Der bør fastsættes passende succeskriterier, målsætninger eller metrikker for at hjælpe med fremtidige evalueringer af politikken effektivitet (trin 6), og der skal fokuseres på markedsudfald for forbrugerne (ikke mellemresultater). Hvis der anvendes metrikker, skal man forsøge at fastsætte en baseline, før en politik implementeres.

Identifikation af praktiske politiske handlinger

Det skal forsøges at identificere alle praktiske politiske muligheder (som realistisk set kan gennemføres). Det kan være muligheder, som fokuserer på at give forbrugerne værktøjer, og muligheder, som fokuserer på at ændre virksomhedernes adfærd, samt muligheder, som kan have elementer af begge (figur 0.2). Både nye politikker og bedre håndhævelse af eksisterende politikker bør overvejes. Her er det vigtigt også at identificere, hvem der skal have ansvaret for implementering og håndhævelse, omkostningen for politikken, og hvordan den skal kommunikeres ud til interessenterne og offentligheden.

Trin 5: Evaluering af muligheder og valg af politisk handling

Når de politiske muligheder er identificeret, er formålet at finde frem til den bedste og mest omkostningseffektive metode til at opnå det politiske mål (fra trin 4). I de fleste tilfælde bør der gennemføres en cost-benefit-analyse, som dækker både kvantificerbare aspekter og områder, hvor kvantificering måske ikke er praktisk mulig (f.eks. samfundsværdier og etiske overvejelser). Skalaen og dybden af en analyse skal fastsættes ud fra de sandsynlige konsekvenser af den politik, som er under overvejelse. Ikke alle statslige handlinger kræver indgående analyse. Et midlertidigt produktforbud efter et dødsfald eller alvorlig tilskadekomst for forbrugerne kræver ikke altid en cost-benefit-analyse. På den anden side kan det i nogle tilfælde være værd at udføre undersøgelser, feltforsøg og forskning med henblik på at gøre en evaluering dybere. Det vil sandsynligvis være tilfældet for politikker, som medfører høje omkostninger for nogle interessenter og er relativt permanente (f.eks. låst i lovgivning).

Der kan ske høring af interessenter, som omfatter forbrugerorganisationer, berørte virksomheder og/eller brancheforeninger, på et hvilket som helst tidspunkt under en undersøgelse. Det er imidlertid især vigtigt at overveje dette trin, da det kan være med til at sikre, at mulighederne udtrykkes klart og i tilstrækkelig grad tager sig af alle relevante spørgsmål. Det kan også være med til at få konsekvenser frem, som politikerne ikke forventer eller har intentioner om.

Endelig bør effekten af de forskellige muligheder på andre områder, f.eks. konkurrence og miljø, overvejes.

Trin 6: Udvikling af en politikevalueringsproces, som vurderer effekten af politikken

Jævnlig evaluering af forbrugerpolitikkerne er med til at fastslå, om målsætningerne (som blev opstillet i trin 4) opnås på en omkostningseffektiv måde. Evalueringsprocessen skal tage højde for ændringer i forbrugerproblemets art, ændringer på markedet og potentielt uforudsete eller utilsigtede konsekvenser af den valgte politik. Evalueringen skal finde sted, når politikken har virket i en rimelig periode.

Evalueringer efter implementering kan være alt lige fra foreløbig overvågning til komplette gennemgange. Evalueringsmetoderne ligner dem, der anvendes til vurdering af de forventede omkostninger og fordele. Evalueringerne skal bruges til at fastslå, om en foranstaltning skal opretholdes, ændres eller afskaffes, om håndhævelsen skal styrkes, om der bør overvejes en alternativ politik, eller om en revurdering af arten af og/eller kilden til et problem vil være gavnlig (trin 1).

Figurer

- Figur 0.1. Trin i forbrugerpolitikudvikling
- Figur 0.2. Forbrugerpolitiske værktøjer rettet mod efterspørgsels- og udbudssiden af markederne

© OECD

Dette sammendrag er ikke en officiel OECD oversættelse.

Reproduktion af dette sammendrag er kun tilladt på betingelse af, at OECD copyright og titel på den originale publikation nævnes.

Sammendrag på flere sprog er oversatte uddrag af OECD publikationer, der oprindeligt blev publiceret på engelsk og fransk.

De er gratis tilgængelige på OECD Online Bookshop www.oecd.org/bookshop

For yderligere oplysninger kan man kontakte afdelingen OECD Rettigheder og Oversættelser, Direktoratet for Offentlige Anliggender og Kommunikation på rights@oecd.org eller pr. fax: +33 (0)1 45 24 99 30.

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

Besøg vores website www.oecd.org/rights/

