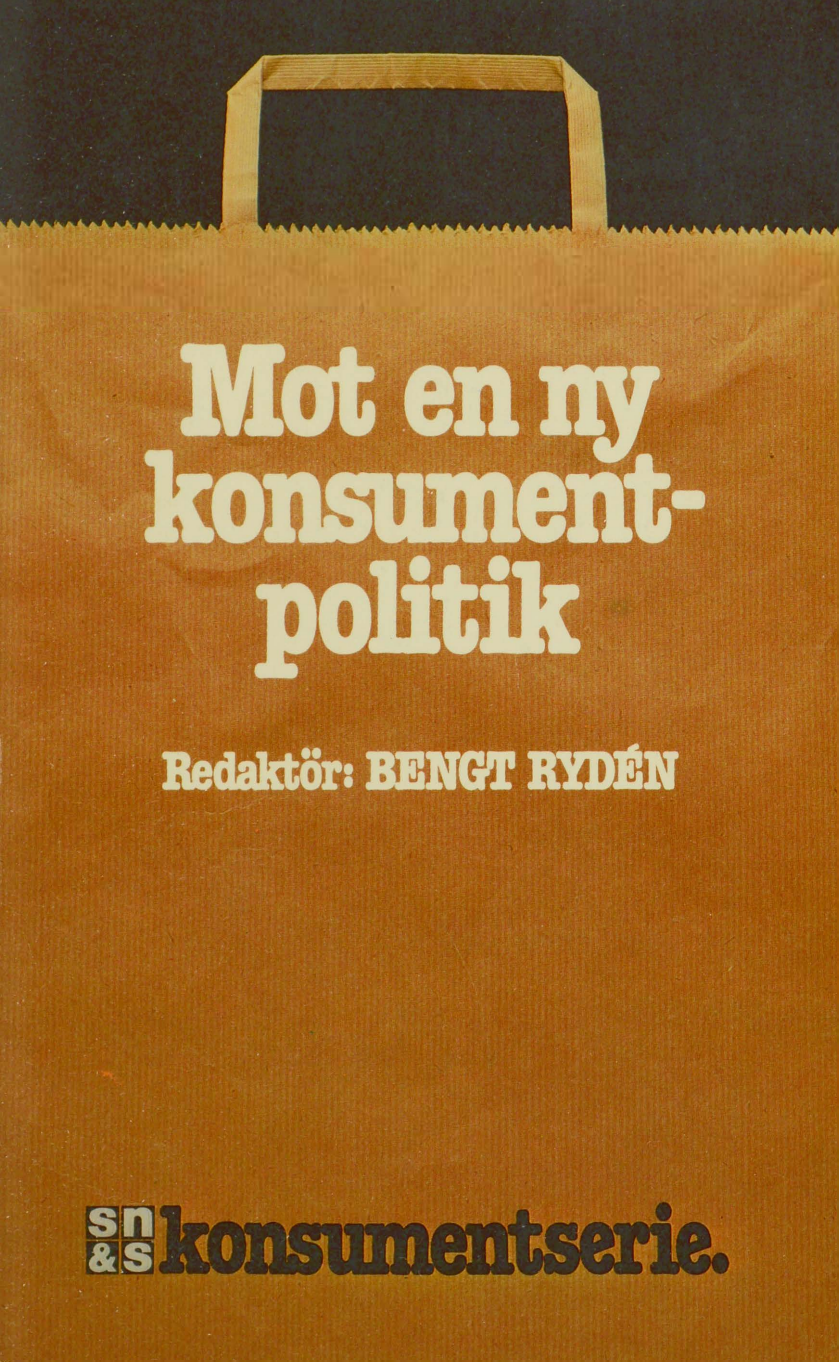




Mot en ny konsument- politik

Redaktör: BENGT RYDÉN

**sn
&s** konsumentserie.

Mot en ny konsumentpolitik

Mot en ny konsumentpolitik

Bengt Rydén
Solveig Wikström
Roger Henning
Rolf Back
Lars Foyer
Hans Berggårdh

Göran Albinsson
Ingrid Flory
Sten Tengelin
Fride Antoni
Hans B Thorelli
Lars Nieckels



**Studieförbundet Näringsliv
och Samhälle**

© Studieförbundet Näringsliv och Samhälle

Tryckt hos Kristianstads Boktryckeri AB, 1979

Omslag av Tommy Säflund

ISBN 91 7150 197 5

Studieförbundet Näringsliv och Samhälle

Sköldungagatan 2

114 27 Stockholm

Telefon 08-23 25 20

SNS – STUDIEFÖRBUNDET NÄRINGS LIV OCH SAMHÄLLE

är en ideell sammanslutning av enskilda personer inom svenskt näringsliv, fristående från politiska partier och intresseorganisationer. Genom vetenskaplig forskning, konferenser samt studier och debatt i lokala grupper vill SNS sprida kunskap om ekonomiska och sociala förhållanden, stimulera till positiva insatser i arbets- och samhällsliv och till individuella ställningstaganden i den allmänna debatten.

Innehåll

Författarna	7
Förord	9
Bengt Rydén: På väg mot en ny konsumentpolitik?	11
Solveig Wikström: Konsumentpolitik – varför, hur?	17
Roger Henning: Från konsumentupplysning till producentpåverkan	37
Rolf Back: Konsumentpolitik: konkurrens eller reglering? ...	49
Lars Foyer: Konsumentfrågorna i riksdagen	71
Hans Berggårdh: Hur handeln möter konsumenterna	79
Göran Albinsson: Konsumentpolitik och samhällsekonomi ..	87
Ingrid Flory och Bengt Rydén: Den upplyste konsumenten. Skiss till ett handlingsprogram	95
Ingrid Flory och Sten Tengelin: Konsumentpolitiken – en fråga för konsumenterna	109
Fride Antoni: Konsumentpolitik och livskvalitet	129
Hans B. Thorelli: Är Sverige världsbäst i konsumentpolitik?	143
Lars Nieckels: Ökad konsumentmakt genom datorer?	153
Bilagor	167

Författarna

Bengt Rydén är sedan 1974 chef för SNS. Han var chefredaktör för *Veckans affärer* 1971–73 och har skrivit bl a *Fusioner i svensk industri*, 1971.

Solveig Wikström är professor i företagsekonomi med konsumentinriktning vid Lunds universitet. Expert i distributionsutredningen, riktpreisutredningen och koncentrationsutredningen. Hon har publicerat bl a följande böcker: *I konsumentens intresse?*, 1979, *Analysmetodik med konsumentperspektiv*, 1977, *Våra dagligvarors distribution – en framtidsstudie*, 1973, och *Den intelligente konsumenten – myt eller verklighet?*, 1959.

Roger Henning forskar vid statsvetenskapliga institutionen, Uppsala universitet. Han arbetar för närvarande med ett SNS-projekt om konsumentpolitiska styrmedel och har tidigare publicerat bl a *Staten som företagare*, 1974, och SNS-boken *Företagen i politiken*, 1977.

Rolf Back är verkställande direktör i reklambyrån Stig Arbman AB. Han har tidigare varit chef för den marknads- och konsumentpolitiska avdelningen vid Sveriges Industriförbund och för Marknadstekniskt Centrum. Han har lämnat bidrag bl a till böckerna *Marknadsföring*, 1978, och *Reklamboken, Från marknadsföring till strukturekonomi och Samhället kräver bättre marknadsföring*, samtliga 1979.

Lars Foyer är kanslichef vid riksdagens näringsutskott. Han har tidigare arbetat vid SNS, undervisat i statskunskap vid Stockholms universitet och tjänstgjort som sekreterare i det dåvarande bankoutskottet. Han har medarbetat i läroböcker i samhällskunskap för olika stadier.

Hans Berggårdh är direktör i koncernstaben vid ICA AB-ICA-förbundet och ansvarig för frågor som gäller samhällsekonomi och samhällskontakt.

Göran Albinsson är chef för Svenska Dagbladets näringsliv- och debattavdelningar. Han var expert i reklamutredningen och medförfattare till SNS-boken *Reklam och konsumentupplysning*, 1965.

Ingrid Flory har ansvaret för konsumentpolitiska frågor vid PLM. Hon är ledamot i konsumentverkets styrelse sedan 1973 "med särskild erfarenhet från näringslivet" och har skrivit artiklar och hållit föredrag i konsumentpolitiska frågor.

Sten Tengelin är VD i näringslivets delegation för marknadsrätt. Han har tidigare varit direktör vid Näringslivets opinionsnämnd och VD i näringslivets granskningsnämnd. Dessutom har han arbetat i flera statliga utredningar, bl a reklamutredningen. Sten Tengelin har medverkat i ett antal böcker, däribland *Reklamens ekonomiska roll*, 1964, och *Reklam och konsumentupplysning*, 1965, och skrivit *Marknadsföraren och konsumenten*, 1970.

Fride Antoni är informationskonsult med inriktning på samhällsinformation. Tidigare har han varit verksam som reklamman och marknadsförare och bl a ledamot av Näringslivets opinionsnämnd. Han har också varit anställd vid varudeklarationsnämnden. Bland hans böcker märks *Ekorrhjulet*, 1969, *Otillbörligt i reklam och marknadsföring*, 1971, och *Den värnlöse konsumenten*, 1972.

Hans B. Thorelli är svenskamerikan och professor i Business Administration vid Indiana University. 1953–56 var han VD vid SNS. Han är medlem av the President's Consumer Advisory Council i Washington och har skrivit många böcker om konsumentinformation och konsumentpolitik.

Lars Nieckels är verksam som forskare och lärare vid företagsekonomiska institutionen, Stockholms universitet. Han arbetar med ett forskningsprojekt finansierat av Styrelsen för Teknisk Utveckling om "Datoriserad konsumentinformation, förutsättningar, behov, möjligheter och problem".

Förord

Under 1970-talet har en konsumentpolitik av ganska stor omfattning vuxit fram i Sverige. En lång rad utredningar har presenterats. Vi har fått en marknadsföringslag. En konsumentpolitisk administration har byggts upp med Konsumentverket som ledande organ. Förändringarna har varit många och kommit tätt.

Utvecklingen har gått snabbt, och situationen har för många, som på olika sätt berörts av den, tyckts svåröverskådlig. Kunskaperna om de konsumentpolitiska förändringarna, och deras konsekvenser för företagen, har överlag varit dåliga. Bl a mot den bakgrunden bildades 1976 en grupp för att i SNS regi diskutera viktiga konsumentfrågor. Medlemmarna har varit Fride Antoni, Rolf Back, Hans Berggårdh, Gunnar Eliasson (sekr), Ingrid Flory, Lars Foyer, Roger Henning, Chris Ottander, Bengt Rydén (ordf), Sten Tengelin, Solveig Wikström och Olle Wästberg.

Gruppen har diskuterat en rad grundläggande frågor som rör konsumentproblem och konsumentpolitik. I flera av dessa diskussioner har viktiga aktörer på den konsumentpolitiska scenen deltagit. I denna bok sammanfattar några av gruppens medlemmar frågor och synpunkter som de ägnat särskilt intresse åt. Därutöver bidrar några gruppen utomstående personer med synpunkter på konsumentpolitiken som bedömts vara viktiga kompletteringar.

Trots detta gör boken inte anspråk på att vara heltäckande på det breda konsumentpolitiska fältet. Den skall ses som en samling personliga inlägg på ett viktigt politikområde som växer snabbt och därför behöver diskuteras. I den konsumentpolitiska serie från SNS, som inleds med denna bok, kommer under 1979–80 ett antal andra inlägg som kompletterar och i vissa fall fördjupar de uppsatser som här presenteras.

Med tanke på frågans betydelse har den konsumentpolitiska

debatten under 70-talet präglats av en förvånansvärd brist på intresse från politikernas sida. Den debatt som förts har varit teknisk och mera gällt medel än mål. Och de försök till måldebatt som gjorts har inte fått något uppmuntrande gensvar bland konsumentpolitikens huvudaktörer.

I denna bok diskuteras både mål och medel. Vi hoppas att inläggen skall ses som försök att i positiv anda bidra till det konsumentpolitiska utvecklingsarbetet inför 80-talet och inte som en sur kritik av det existerande eller det förgångna. En okritisk debatt kan aldrig föra utvecklingen framåt.

Stockholm i mars 1979

Bengt Rydén

Verkställande direktör i SNS

BENGT RYDÉN

På väg mot en ny konsumentpolitik?

Vad är konsumentpolitik?

Konsumenternas villkor på marknaderna för varor och tjänster bestäms på lång sikt huvudsakligen av den allmänna ekonomiska politiken, främst stabiliseringspolitik, skattepolitik, allmän näringspolitik och handelspolitik.

Det är åtgärder på dessa politikområden som bestämmer de disponibla inkomsternas nivå, tillväxt och fördelning, prisernas nivå och utveckling samt varu- och tjänsteutbudets bredd, kvalitet och tillgänglighet. Av betydelse för konsumenternas ställning på marknaden är också deras allmänna kunskaps- och bildningsnivå, som påverkas av utbildningspolitiken, och de bestämmelser som reglerar avtalsvillkor etc mellan köpare och säljare.

Konsumentpolitiken som ett särskilt politikområde är ny i Sverige, ca tio år. Dess mål har angivits vara att stödja konsumenterna och stärka deras ställning på marknaden. Konsumentpolitiken ägnar sig utan tvivel åt viktiga frågor, men i förhållande till den allmänna ekonomiska politiken har den knappast mer än marginell betydelse för konsumenterna. På längre sikt betyder självfallet utvecklingen av löner, skatter och priser mer för konsumenterna än t ex regleringen av den information som företagen ger i sin annonsering.

Varför behövs då konsumentpolitik? Mitt svar är att det i en utvecklad marknadsekonomi av svensk typ, präglad av bl a storsäljarkoncentrationen och på de flesta marknader resursstarka företag, behövs en rad åtgärder för att stärka konsumenternas ställning och därmed marknadsekonomens funktionsduglighet. En väl fungerande marknadsekonomi förutsätter kunniga, medvetna och rationella konsumenter.

Konsumentpolitiken skall alltså ses som en del av den allmänna närings- och ekonomiska politik som påverkar konsumentens och

företagens villkor. Konsumentpolitikens betydelse för konsumenten i gemen skall inte överdrivas. Men som den bedrivits på senare år har den utan tvekan haft, och har, stor betydelse för många företags arbetsvillkor. Kanske påverkar konsumentpolitiken företagen mer än konsumenterna?

Behov av konsumentpolitisk principdiskussion

Konsumentpolitiken är i Sverige numera huvudsakligen riktad mot företagen i sina åtgärder, s k producentpåverkan. Det är en internationellt sett ovanlig och av somliga ifrågasatt inriktning. Visserligen är politiken ung, men den är tillräckligt gammal för att det börjar bli hög tid att diskutera inriktningens konsekvenser. Svensk samhällspolitik lider stor brist på konsekvensanalyser. Det gäller i hög grad också konsumentpolitiken. I den här boken görs inga sådana analyser annat än kortfattat och osystematiskt. Men kanske kan de frågor som tas upp i bokens olika inlägg stimulera till en utveckling i den konsumentpolitiska debatten, i vilken konsekvensanalyser och "utvärderingar" som underlag för kommande beslut om mål, metoder och vägval blir viktiga.

70-talets svenska konsumentpolitik är inte baserad på självklara och odiskutabla utgångspunkter. Den är inte heller förankrad i en helhetssyn som framkommit ur en övergripande politisk debatt. Det politiska intresset för konsumentfrågor har snarare rört metoder än mål, detaljer än principer. Den svenska konsumentpolitiken präglas, som så mycket annat, av pragmatism. En sådan är nog nödvändig – men är den tillräcklig?

Utan anspråk på att själv kunna prestera någon helhetssyn vill jag här peka på några frågor som 70-talets konsumentpolitik aktualiserar och som enligt min mening behöver övervägas i den nödvändiga principdiskussionen om konsumentpolitikens mål och medel. Flertalet av frågorna tas upp i inläggen i boken. Min exemplifiering här visar snarast mest vad jag själv tycker vara viktigast att nu diskutera – bland fackfolk, bland politiker, bland alla som är intresserade av konsumentfrågor.

Offentliga tjänster

Produktionen av offentliga tjänster är i relativa tal större i Sverige än i något annat land. Den omfattar för den enskilde konsumenten

så viktiga områden som utbildning, sjukvård, barntillsyn, transporter och kultur, för att nämna några av de allra viktigaste. Men konsumentpolitiken berör inte de offentliga tjänsterna, enligt riksdagens beslut.

Det är svårt att finna något hållbart skäl för detta. Det förhållandet att tjänster produceras och säljs på marknader utan konkurrens till helt eller delvis subventionerade priser är snarare ett argument för konsumentinformation m m. Alla skattebetalare deltar i finansieringen av denna produktion och borde därför ha lika stort intresse att veta vad den ger i förhållande till "priset" som när det gäller varor och tjänster på privata marknader. Att sätta jämförpriser på lingonsylt men inte på läkarbesök är verkligen att sila mygg och svälja kameler.

Produktionen av offentliga tjänster har under 70-talet stigit från 21 till 29 procent av den totala produktionen på bekostnad av alla andra BNP-komponenter. Den kommer med säkerhet att fortsätta att växa både i absoluta tal och andelsmässigt. Ökad konkurrens, valfrihet och behovstillfredsställelse måste i detta perspektiv vara viktiga mål när det gäller den offentliga sektorns fortsatta utveckling. Kanske kan detta åtminstone delvis åstadkommas med hjälp av konsumentpolitiska åtgärder. Det borde vara en viktig fråga att diskutera om, och i så fall hur, detta skall ske i ett långsiktigt konsumentpolitiskt perspektiv.

Vem för konsumentens talan?

Samhällsutvecklingen i Sverige under 70-talet har i hög grad präglats av det ökade löntagarinflytandet i produktionen. Detta har många förtjänster som inte skall diskuteras här. Men i längden kan man knappast bortse från intressekonflikterna mellan producent- och konsumentintresset. Producentintresset blir mycket svårslaget när det utgörs av löntagarna och deras organisationer, som i förening med den professionella företagsledningen backas upp av den politiska makten genom lagstiftning eller beslut ad hoc. Det finns klara risker att detta kan resultera i sämre fungerande marknader med snabbare stigande kostnader och priser och sämre kvalitet, service etc än vad som annars skulle ske. Och i konkreta fall hotas konsumentintresset alltid att överflyglas av producentintresset. Affärstiderna är ett exempel, importrestriktionerna ett annat.

Löntagarnas/producenternas starka ställning förklaras i hög grad av att de är tämligen homogena och mycket välorganiserade. Konsumenterna är heterogena och oorganiserade. Deras intressen förutsätts i 70-talets konsumentpolitik försvaras av löntagarnas organisationer och av konsumentverket, i mindre grad av väl fungerande marknader. Denna arbetsfördelning avspeglar enligt min mening en naiv syn på konfliktlösningars villkor, på verkstjänstemäns beteenderegler och på möjligheten att effektivt lösa konsumentproblem genom administrativa processer i stället för genom marknader.

Konsumentkooperationen har spelat, och kan spela, en viktig roll i frågor som rör konsumenternas situation. Men i stort måste denna rörelses företag följa de spelregler som gäller i och utanför dem – ett starkt producentintresse i företagen och en hård konkurrenssituation utanför. Dessutom är ju konsumentkooperationen inte alls representerad inom många sektorer. Det är därför inte rimligt att vänta sig att den skall kunna representera konsumentintresset i samhället i stort gentemot andra starka intressen.

Konsumentintressets ställning, organisation och faktiska genomslag är fundamentala frågor i en konsumentpolitik värd namnet. De har enligt min mening hittills inte behandlats på ett sätt som deras betydelse motiverar. Det borde vara en viktig uppgift för de närmaste årens konsumentpolitiska diskussion.

En utvidgad förhandlingsekonomi

En grundtanke bakom 70-talets konsumentpolitik är att företagens information, marknadsföring och helst även produktutveckling bör styras genom överenskommelser och riktlinjer som förhandlats fram mellan Konsumentverket och berörda företag. Därmed har den tidigare synen att fungerande marknader och god tillgång på information på lång sikt gynnar konsumenten bäst successivt fått ge vika för en regleringslinje i vilken konsumentens direkta medverkan spelar liten eller ingen roll. Det är en inriktning av en viktig del av näringspolitiken som måste betraktas som tveksam i en marknadsekonomi. En väl fungerande marknadsekonomi förutsätter bl a konkurrens på varumarknaderna och välinformerade konsumenter, som kan fatta rationella beslut.

Den producentpåverkande konsumentpolitiken når inget av

dessa mål, snarare tvärtom. Den bidrar till en utvidgning av den "förhandlingsekonomi" som vi känner väl när det gäller selektiv ekonomisk politik med inslag av "mygel", oheliga allianser med storföretag och myndigheter och risker för att småföretag och importörer missgynnas. Den är också resurskrävande och går därför ut över en samhällelig konsumentinformerande verksamhet som annars kunde ha byggts ut.

Om det är så att konsumentpolitiken i nuvarande tappning bidrar till att undergräva marknadsekonomin måste den naturligtvis ifrågasättas. Det problemet har knappast alls diskuterats. Det borde ske i en allmän översyn av politikens mål och medel.

För små resurser — för svagt intresse

Förmodligen är delar av de producentpåverkande aktiviteterna nyttiga och ofarliga för ekonomins funktionsduglighet, om de sköts på rätt sätt. Resurserna till konsumentinformation blir därför en fråga om resurserna till hela det konsumentpolitiska området. Konsumentverket disponerar ca 40 milj kr per år, och den totala summan för konsumentpolitisk verksamhet kan uppskattas till ca 100 milj kr. Detta är naturligtvis mindre än felräkningspengar i en ekonomi vars offentliga sektor omsluter ca 250 miljarder kr och vars statsbudget omsluter nära 150 miljarder.

Behovet av konsumentpolitiska insatser är stort och växande. Konsumentpolitik baserad på lättillgänglig och relevant konsumentinformation är en viktig del av en fungerande marknadsekonomi. I det perspektivet är konsumentpolitikens mycket små resurser ett allvarligt problem som måste diskuteras i en översyn av politiken.

Men en sådan diskussion och resursutvidgning kan knappast komma till stånd om inte det politiska intresset för konsumentfrågor ökar. Genom sina handlingar har såväl riks- som kommunalpolitikerna i gemen demonstrerat en anmärkningsvärd brist på intresse för de övergripande konsumentpolitiska frågorna. Någon samlad syn i dessa frågor tycks inget politiskt parti ha. Någon måldiskussion förekommer knappast alls. Riksdagen har helt enkelt avhänt sig sin funktion som policyskapare i konsumentpolitiken.

Bara därför är en breddad och fördjupad konsumentpolitisk debatt motiverad. Men innan en resursökning eventuellt kommer till stånd måste politikerna bestämma sig för konsumentpolitikens

fortsatta färdriktning. Marknadsstyrning eller administrativ styrning? Hur kan ett reellt konsumentinflytande skapas? Konsumentpolitik omfattande offentliga tjänster? Det är några viktiga frågor som måste diskuteras och få väl genomtänkta svar innan färdriktningen läggs fast. I de uppsatser som följer finns exempel på en rad andra sådana frågor.

SOLVEIG WIKSTRÖM

Konsumentpolitik – varför, hur?

Samhället har i olika dokument slagit fast varför och med vilket syfte vi i Sverige bygger upp en konsumentpolitik. Utgångspunkten är att konsumenternas ställning på marknaden är svag. Det konstateras vidare att konsumenter och hushåll möter problem i samband med förvärv och användning av varor och tjänster. Problem föreligger "när de faktiska förhållandena inte medger en godtagbar måluppfyllelse och kraven på välbefinnande inte blir i rimlig grad förverkligade" (SOU 1971:37, s 51). När sådana problem uppstår skall konsumentpolitiska åtgärder vidtas.

Så långt råder enighet över intressegrupperingarna. När det däremot gäller medlen, dvs hur man skall gå tillväga för att stärka konsumenternas ställning på marknaden och motverka problem, går åsikterna isär.

Den del som det råder enighet om är emellertid både oprecist och abstrakt formulerad. Det är inte så mycket mer än färdriktningen som anges. Därför måste det vara svårt för de allra flesta att överblicka det konsumentpolitiska fältet och kunna se vilka utgångspunkterna för den svenska konsumentpolitiken egentligen är. Frågor som det därvid är rimligt att ställa är tex: Inom vilka konsumtionsområden gäller konsumentpolitiken? Vad menas rent konkret med att konsumenter har problem? Hur har problemen hittills tagits fram och vad är det för problem konsumentpolitiken har satts att lösa eller motverka? Vad finns det för metoder att mäta konsumenternas problem? Och vad ger dessa mätningar för bild av situationen?

Innan jag går över att diskutera tänkbara åtgärder på omedelbar och längre sikt skall jag i korthet ta upp dessa frågor.

Konsumentpolitiken gäller enbart marknader

I Konsumentutredningen (SOU 1971:37), som är vårt viktigaste konsumentpolitiska dokument hittills, betonas att det har stor betydelse hur konsumenterna och särskilda konsumentgrupper utnyttjar sina resurser i pengar, arbetskraft och tid. Det framhålls också att hushållens "smådrift" och svaga ställning i det samhälls-ekonomiska samspelet mellan offentlig verksamhet, näringsliv och hushåll och pågående förändringar i detta samspel kan försämra hushållens situation.

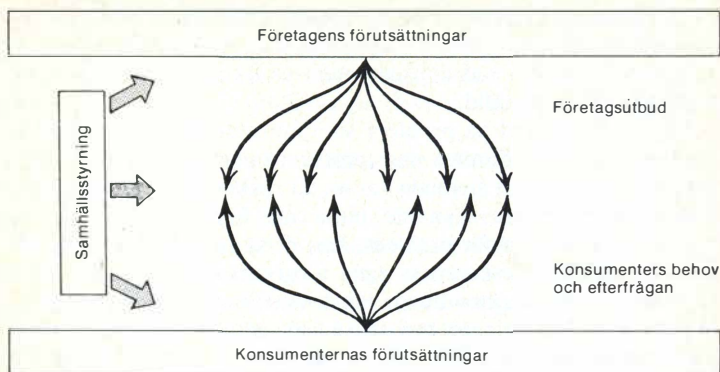
Enligt Konsumentutredningen, och alla andra som ser med konsumentens ögon på verkligheten, är det givetvis ointressant vem som står bakom de varor och tjänster som åsamkar problem. Det viktiga måste vara att få problemen avhjälpna. Då dessutom den offentliga sektorn sedan lång tid växer betydligt snabbare än den privata skulle det behövas ett konsumentskydd även för varor och tjänster som utbjuds av offentliga producenter. Men i propositionen avvisades denna tanke därför att "en alltför vidlyftig definition av konsumentpolitiken kan skapa förvirring i den politiska debatten", (s 62). Bakom denna formulering måste rimligen ha legat andra skäl som det kan finnas orsak att diskutera.

Konsumentpolitiken gäller således tills vidare enbart enskilda konsumenters köp och användning av varor och tjänster som bjuds ut på privata marknader eller på marknader som arbetar enligt liknande principer.

Konsumentproblem och dess källor

En beskrivning av det konsumentpolitiska verksamhetsområdet, konsumenternas problem och bakomliggande faktorer illustreras i figur 1.

Konsumenternas problem enligt dagens konsumentpolitik gäller bristande anpassning av utbudet till konsumenternas behov och önskemål, vilket kan illustreras på följande sätt med pilar som aldrig möts.



Figur 1. Överensstämmelse mellan företagens utbud och konsumenternas behov

De problem som uppstår då konsumenter skall fylla sina behov av varor och tjänster kan vara av olika slag. För det första kan konsumenter ha problem med att "medvetandegöra" sina behov, att göra prioriteringar och att beräkna vad de har råd med. De felbedömer både sina behov och resurser och efterfrågar därför "fel" varor. Pilarna går om varandra (se bilden). Konsumenten köper t ex vitaminer fastän han inte behöver dem. Han köper en segelbåt i avsikt att segla två månader per sommar men hinner bara ett par veckor.

Problem kan uppstå även om konsumenten känner sina behov. Det ideala är när konsumenten känner sina behov och finner just det han behöver, dvs när pilarna möts. Men ibland finns inte den variant som söks, eller konsumenten kan inte hitta den. Distributionen kanske inte fungerar, eller utbudet är alltför kaotiskt för att konsumenten skall kunna hitta. Det som behövs och efterfrågas möter inget utbud. Detta kan vara ett stort problem för de konsumenter som drabbas, särskilt om det rör sig om viktiga grundläggande behov, t ex kläder i rätt storlek, bostad som ligger på rimligt avstånd från arbetet, textilier och rengöringsmedel som passar allergiker, livsmedel för diabetiker och andra som måste hålla diet, redskap för rörelsehindrade etc. Efterfrågan är för liten för att skapa ett utbud, trots att det totalt sett kan röra sig om ett stort antal individer.

En annan typ av problem är när konsumenten någorlunda väl vet vad han behöver och tror att han hittar rätt, men varan håller inte vad den lovat eller vad konsumenten räknat med. Han blir missnöjd och otillfredsställd.

Detta är exempel på problem som konsumenter kan möta vid planering och köp. Samma slags problem kan uppträda *efter* köpet, dvs när det gäller att använda varan, att reklamera om något är fel och att skaffa service: Kan inte, hittar inte, finns inte.

När konsumenter får problem, kan detta ha olika orsaker. De kan finnas i konsumenternas egna förutsättningar. Det kan vara brist på tid, pengar, utbildning, planeringsförmåga, transportresurser etc. Men förklaringen kan också ligga på utbudssidan, i företagens villkor och beteende. Att vissa varor inte finns eller inte utbjuds på alla ställen där de efterfrågas kan förklaras av olika ekonomiska förhållanden: det är inte lönsamt för företagen och därför skapas inget utbud eller företagen betar sig på ett visst sätt för att öka efterfrågan och försäljning. Det ligger i företagets villkor att sälja. När en vara väl har tillverkats måste företaget försöka sälja så mycket som möjligt av den, även om den har ofullkomligheter och även om det finns bättre varianter på marknaden. Detta hör till spelets regler. Gränsen går vid farliga och otjänliga produkter och etiskt tvivelaktiga försäljningsmetoder.

Det kan emellertid också finnas andra förklaringar. Det kan t ex finnas brister i produktutveckling och marknadsföring som det borde vara ekonomiskt möjligt att rätta till. Men företagen är kanske inte medvetna om dessa brister. De vet inte att de skapar problem för konsumenten. De har inte tänkt på att deras produkt är olämplig för vissa kategorier, t ex därför att den har en förpackning som är svår att öppna, instruktioner som kan feltolkas, funktioner som kräver god rörlighet och styrka etc.

Även om företagen är medvetna om problemen, kan de låta bli att göra något åt dem. Företag med svag lönsamhet har kanske inte råd att vidta förändringar utan tvingas handla kortsiktigt. Men brister i utbudet kan också förklaras av trögheter i företagets organisation: det tar tid innan vetskapen ute på fältet om att något är fel tränger igenom till dem som fattar besluten. Sedan tar det ytterligare tid innan korrigeringsåtgärderna hinner verka. Slutligen kan problem också uppstå på grund av dålig moral i företagen. Det finns företag som avsiktligt balanserar på gränsen till det olagliga.

Om de problem företagen därigenom skapar inte märks, eller märks först efter lång tid, kan konsumenterna åsamkas betydande skada. Den kommersiella moralen ställer inga hinder i vägen. Allt som efterfrågas får i princip utbjudas om det inte uttryckligen är förbjudet i lag.

Men det är inte bara företagen och konsumenterna som kan skapa konsumentproblem. Lagar och normer som skapats för att motverka vissa problem kan i sin tur ge upphov till andra. Det kan tex hända att lagarna eller myndigheterna inte fungerar som det är tänkt, vilket också kan skapa eller konservera problem. – Som exempel kan nämnas den nya livsmedelsstadgan, som hade det vällovliga syftet att tillförsäkra konsumenterna en god hygienstandard på livsmedel. En oförutsedd sidoeffekt blev emellertid att små, äldre butiker inte kunde uppfylla alla stadgans krav. De tvingades lägga ned med påföljd att servicen i glesbygderna försämrades. – Exempel på den andra typen av effekter ger lagen om förenklat rättegångsförfarande, den sk småmålslagen. Avsikten är att konsumenter på ett enkelt sätt skall kunna föra tvister inför domstol och på så sätt få rättelse. Lagen har inte fått den betydelse man trodde den skulle få. Alltför få känner till den. Bland annat därför har den fått en ringa tillämpning.

Problem som orsakas av brister i den samhälleliga styrningen kan inte lösas med konsumentpolitiska åtgärder. Men det är ändå viktigt att den källan finns med i bilden. Vetskap om och debatt kring brister i samhällsstyrningen kan vara tillräckligt för att åtgärder skall vidtas. Det som behövs är återkommande översyn av de organisatoriska förhållandena och utvärdering av de åtgärder som vidtagits.

Sammanfattningsvis: det kan för konsumenterna uppstå problem av högst olika karaktär och orsakerna till detta får sökas på skilda håll – hos konsumenterna själva, hos utbudet och t o m hos samhällets myndigheter. Sättet att angripa problemen får givetvis bli beroende av vad som orsakar dem. Eftersom problemen kan vara många blir prioriteringen viktig. Jag skall i nästa stycke diskutera några olika sätt att fånga upp konsumentproblem och med några exempel visa på vilken bild olika undersökningar givit av problemen.

Olika sätt att fånga upp konsumentproblem

Konsumenters problem kan fångas upp och mätas på subjektiv grund, dvs bygga på vad människor upplever som problem. Det kan också ske objektivt, vilket innebär att de data som insamlas inte är beroende av enskilda personers bedömningar. Mätningarna kan gälla tex trender för produkters livslängd, utvecklingen av priser på varor och tjänster (tex reparationer), förekomsten av farliga och ohälsosamma produkter etc. Det är emellertid inte särskilt ofta som indikatorer av denna typ finns för att beskriva konsumentproblem. Därför måste man använda subjektiva indikatorer.

Olika metoder används för att beskriva konsumenters problem med individers bedömningar som grund, bl a dessa:

- Registrering av konsumenters klagomål och förfrågningar
- Undersökningar av representativa urval av befolkningen angående deras tillfredsställelse med köpta varor och tjänster.
- Undersökning av konsumenters attityder till frågor som berör konsumentrollen, alltså en vidare fråga än den som gäller tillfredsställelse med köpta varor.
- Bedömningar av "experter" inom konsumentområdet om förekomsten av konsumentproblem. Denna metod är ny och den innebär att upplevelsedata och objektiva indikatorer integreras i en enda mätning.

Vi skall se lite närmare på för- och nackdelarna med dessa olika sätt att fånga upp konsumenters problem och samtidigt ge exempel på vilka problem som registrerats.

Konsumenters spontana klagomål

Genom konsumenters klagomål och spontana kontakter får såväl konsumentpolitiska myndigheter som företag sin mesta information från konsumenterna. Det är inte bara i Sverige utan generellt som denna typ av data får ge bilden av konsumenternas problemsituation. Detta trots att denna information sannolikt ger en skev

och föga representativ bild av konsumenternas verkliga situation (se Day & London, 1976). Framför allt är det människor som har lätt att prata och har gott om tid som tenderar att klaga. Unga och välsituerade klagar exempelvis oftare än äldre och ekonomiskt sämre ställda. Det har också visat sig att de som främst klagar i fråga om konsumtionsvaror inte är representativa för befolkningen (Warland, 1974). Ju mindre kunniga konsumenterna är, desto mindre möjligheter har de att bedöma de varor och tjänster de köper. Samtidigt har de också sämre kunskaper om hur man skall gå tillväga för att klaga. Konsumenters klagomål kan därför jämföras med toppen av ett isberg där toppens form säger ganska litet om berget under.

Konsumentverkets statistik över förfrågningar visar att den information som söks till helt övervägande del gäller konsumentkapitalvaror av typen tvätt- och diskmaskin, dammsugare, kyl/frys osv. När det gäller klagomål ligger hushålls- och hemkapitalvarorna också i täten jämsides med köp av begagnad bil, bilreparationer och andra hantverkstjänster.

Kartläggning av konsumenters missnöje

Hurdan blir bilden om man går ut och frågar konsumenterna om deras erfarenheter? – En amerikansk studie från 1975/1976 (Andreassen & Best, 1977) visar att av ett urval av drygt 2 000 hushåll och 28 000 inköp fördelade över ett 30-tal varor och tjänsteområden, hade i genomsnitt vart femte köp medfört någon form av problem. Hälften av dessa problem nämnde de tillfrågade spontant, den andra hälften först på direkt fråga ("På vilket sätt hade det här köpet kunnat bli bättre för hushållet"). Av de problem som på detta sätt kunde identifieras hade konsumenterna själva klagat i cirka 40 procent av fallen, antingen till företagen eller till myndigheter som handlägger konsumentklagomål.

Den här studien antyder att isberget är något mindre än vad tidigare studier indikerat, (t ex Laird & London, 1976). Det är också intressant att notera att när man uppmanar konsumenterna att komma med kritiska synpunkter, som gjorts i den nämnda studien, får man fram nästan lika många klagomål för dagligvaror som för sällanköpsvaror.

Problemuppfångning genom intervjuer

I en svensk undersökning från hösten 1978 har 600 konsumenter och 60 beslutfattare representerande näringsliv och myndighet intervjuats om hur de ser på konsumenter, företag och myndigheter (Wikström, 1979). Här har försök gjorts att relatera konsumenternas problem till bakomliggande orsaker.

Det intressanta i detta sammanhang är dels hur konsumentproblemen upplevs jämfört med andra vardagliga medborgarproblem, dels vilken spridning de olika konsumentproblemen har.

En tredjedel av de tillfrågade ansåg att konsumentproblemen inte var obetydliga jämfört med andra problem. Betydligt fler av de konsumentpolitiska beslutfattarna – 6 av 10 – tyckte inte att konsumentproblemen var obetydliga. För näringslivets beslutfattare avvek uppfattningen i motsatt riktning: endast en av fem tyckte att konsumentproblemen inte var obetydliga.

Av olika problem som konsumenterna fick ta ställning till (som bekymrade dem mycket eller ganska mycket) låg följande i topp.

- Det höga priset på många varor. 74 procent är bekymrade över detta.
- Förekomsten av farliga och skadliga ämnen i olika produkter (72 %) liksom förekomsten av alltför många farliga produkter.
- Dålig service och bristfälliga reparationer (55 %).
- Det förhållandet att många företag lovar så mycket i sina annonser som de sedan inte kan hålla (53 %).

En annan infallsvinkel på konsumenternas problem är hur svåra eller lätta de anser olika steg i inköps- och planeringsprocessen vara.

Svårast tyckte konsumenterna det var att köpa tjänster – att välja mellan olika former och förstå vad de omfattar, särskilt bank- och försäkringstjänster. 58 procent tyckte att detta var ganska eller mycket svårt. Många (48 procent) tyckte också att det var svårt att välja inköpsställe för dessa tjänster.

När det gällde köp av större saker, som TV, tvättmaskin eller bil, var valet av typ och märke det steg som de flesta tyckte var svårt (75 procent). Många tyckte också att det var svårt att lära sig hur man

skall få tillfredsställande service och reparationer utförda (39 %).

Betydligt färre tyckte att det var svårt att planera hushållsinköpen (10%) och att inom det området välja ut enskilda produkter (27%).

Ställföreträdande konsumenter gör bedömningar

Metoden att fråga ställföreträdande konsumenter har använts därför att man vet att konsumenterna inte kan se alla sina problem. De kan inte alltid avgöra om varan är så bra som den borde, om det finns bättre alternativ osv. Till detta kommer att konsumenter inte alltid vill tillstå att de köpt "fel". De söker i stället stöd för att deras dyra bilköp eller illasittande klänning är ett bra köp för att minska sin oro och irritation över det misslyckade köpet. Det finns en teori som förklarar detta sätt att reagera, den sk dissonansteorin (se Festinger, 1964). När man vänder sig till konsumenter måste man också vara medveten om att en del av de klagomål som framförs saknar grund. Det kan vara fråga om missförstånd eller en starkt kritisk läggning hos den som klagar.

I en svensk studie från 1976 (se Wikström & Eliasson, 1977) gjordes ett försök att gå över "ombudsmän" för att mäta omfattningen och graden av konsumenternas problem i olika steg i planerings-, köp- och användningsprocessen och vad som kan göras för att motverka den. En panel på 29 personer fick i olika omgångar göra dessa bedömningar i strukturerad form. Panelen bestod av tre delkategorier: Hemkonsulenter och kommunala konsumentsekreterare, konsumentpolitiska myndigheter och politiker samt näringslivsrepresentanter verksamma i konsumentvaruföretag och branschorganisationer.

Med utgångspunkt från panelens mediansvar ger studien följande bild i stort:

- Vart fjärde konsumentkapitalvaruköp är "felaktigt" redan på planeringsstadiet, dvs beslutet att skaffa produkttypen är felaktigt.
- Närmare vart tredje urvalsbeslut är fel, dvs val av storlek, märke osv är fel.
- Också vart fjärde köp genomförs fel, dvs tidpunkten för köpet, valet av betalnings- och kontraktsform eller sättet att reklamera

är fel. Ungefär en sjättedel av de inköpta kapitalvarorna används fel.

- Var femte reparation är felaktig.
- Vart tredje till fjärde hushåll har en felaktig inköpsorganisation för dagligvaror.
- Vart fjärde enskilt produktval inom dagligvaruområdet är felaktigt.

Med denna infallsvinkel på konsumenters problem – bedömningen gäller olika steg i köp- och användningsprocessen och bedömningarna görs av en grupp ”experter” i form av en dialog sinsemellan – blir problembilden betydligt mörkare än i de tidigare nämnda studierna. Här kan tilläggas att skillnaderna i bedömningarna mellan de olika panelkategorierna inte varit särskilt stora. Huvudintrycket består – oberoende av kategori.

Vad kan man dra för slutsatser av dessa olika sätt att mäta konsumenters problem? – Det är nödvändigt att göra både omfattande och djupgående studier för att få fram en bild av konsumenternas verkliga situation. Problemen måste avbildas i sitt sammanhang och kopplas till utformning av åtgärder. För att man skall kunna komma så långt behöver nya metoder och angreppssätt utvecklas och tillämpas.

Samhällets uppfattning av konsumenternas problem

För att utforma ändamålsenliga konsumentpolitiska åtgärder behövs alltså kunskap om på vilka områden konsumenterna har problem och hur allvarliga problemen är, vilka kategorier som främst har problem och varför problemen uppstår. Allt detta skulle man behöva veta för att kunna angripa de viktigaste problemen först, rikta åtgärderna rätt, åt rätt håll, kontrollera om åtgärderna haft avsedd effekt och slutligen för att kunna väga åtgärdernas kostnader mot de förbättringar som uppnåtts.

Hur ser det underlag ut som vår svenska konsumentpolitik hittills vilat på? – En genomgång av de statliga utredningar, propositioner och liknande som föregått de konsumentpolitiska åtgärder

som införts under de senaste tjugo åren, dvs den period under vilken konsumentpolitiken växt fram, visar att några konsumentproblem egentligen aldrig preciserats eller kvantifierats (Eliasson, 1979). Man pekar på problemområden – konsumenters problem att få riktig och fullständig information, risker vad gäller farliga och ohälsosamma produkter, svårigheter att få rättelse om det uppstår fel "i köpet", problem som uppstår för konsumenter vid hemköp och svårigheter som kan uppstå vid kreditköp. Sedan går man direkt in på åtgärder och ägnar intresset åt att väga olika tänkbara förslag mot varandra.

Många av de problemområden som man på detta sätt ägnat sig åt har varit så uppenbara att någon närmare precisering av konsumenternas problem inte behövs. Men om man gör så utan fastare grund kan man inte styra med någon närmare precision.

Ett tydligt exempel på hur man hittills gått tillväga visar Konsumentutredningen. Där betonas att konsumenternas ställning är svag och att det finns problem; vad som menas med problem definieras på det något abstrakta sätt som nämndes inledningsvis. Huvuddelen av utredningen koncentreras sedan på att föreslå riktlinjer för och organisation av samhällets konsumentpolitik. Probleminventeringen och -hanteringen skjuter utredningen över på de myndigheter som föreslås för konsumentpolitikens genomförande, framför allt Konsumentverket. Och vad gör sedan detta verk?

Konsumentverket (KOV) bildades den 1 januari 1973 och fick sin nuvarande form med en integrering av KO-ämbetet 1976. En av dess mest centrala uppgifter är att fånga upp konsumentproblem. – Vilka tillvägagångssätt praktiseras, och vad har man fått fram i form av precisering och kvantifiering?

De tre viktigaste vägarna är:

- 1 De kontakter konsumenterna tar med KOV, med Allmänna Reklamationsnämnden (ARN) eller med de kommunala konsumentrådgivarna. Detta är förmodligen den viktigaste källan.
- 2 Utredningar – egna och andras inom särskilda avgränsade områden.
- 3 Forskning – såväl sådan som verket självt finansierar som annan forskning.

Under 1977 beräknas Konsumentverket och dess utlöpare ha haft 275 000 konsumentkontakter. Av dessa faller 55 000 på KOV och ARN, resten på lokala konsumentrådgivare. Stickprov från hösten 1977 har analyserats med hänsyn till typen frågor som förts fram, klassificerade på olika sätt – före köp, konsumenträttsfrågor och klagomål, på geografisk fördelning, efter vilka egenskaper i utbudet frågan eller klagomålet gäller: funktion, avtal/leveranstid, garanti, pris, marknadsföring/reklam, märkning/information och annat. Vidare är förfrågningarna och klagomålen klassificerade efter varu- och tjänsteområden (Konsumentstatistik 1977, Rapport från KOV juni 1978).

Detta sätt att identifiera och beskriva konsumenters problem har fördelen att det täcker in hela fältet. Men bilden är likväl ofullständig. Tillvägagångssättet ger ingen information om hur omfattande problemen i realiteten är. Inte heller säger det något om hur allvarliga problemen är och vilka konsumenter som främst drabbas. Klagomålen har inte heller någon koppling till varför problemen uppstått.

Företrädare för konsumentverket har i olika sammanhang förklarat att de har en god överblick över konsumenternas situation. Jag vill emellertid ifrågasätta detta, – om man med information avser den typ som jag här efterlyst. Visserligen har verket även utredningar och forskning som underlag. Någon sammanställning i skrift eller annan yttring av vad dessa källor bidragit med i verkets problemuppfångning har inte kommit fram.

Att Konsumentverket inte kommit särskilt långt i sin problemuppfångande verksamhet är lätt att förstå. "Konsumentproblem" är i sig självt ett svårfångat begrepp. Förhållandena ändras ständigt, liksom människors värderingar om vad som är problem. Ingen annan har heller kommit särskilt långt. Att identifiera existerande problem, att mäta omfattning och vikt och att finna orsakssamband är svårt.

För att utvecklingen på detta område skall kunna drivas framåt fordras också forskning och metodutveckling. Och om Konsumentverket skall vara med och leda utvecklingen, krävs ett fruktbärande samarbete med kvalificerade forskare. I det avseendet har verket hittills inte lyckats särskilt väl. Verket har tex svårt att hitta projekt och forskare till sitt forskningsanslag trots att det råder brist på forskningspengar.

Strategier för att motverka konsumentproblem

Den nuvarande organisationen av konsumentpolitiken syftar till att tillgodose kortsiktiga mål: att förfina anpassningen mellan utbud och konsumenters behov och önskemål. Hur kan detta ske, vad finns det för åtgärder att laborera med vid sidan av marknadsanpassningen?

Om vi går tillbaka till figuren på sid 19 och börjar med att diskutera konsumenternas behovssida, – vilka förutsättningar krävs för att de existerande behoven skall tillfredsställas?

Konsumenternas förutsättningar

Om konsumenterna skall kunna uppnå tillfredsställelse med sina köp och sin konsumtion, bör följande förutsättningar gälla och följande medel kunna användas för att uppnå dessa förutsättningar.

Förutsättningar

Konsumenterna måste känna sina behov, kunna artikulera dem och veta vilket slags varor och tjänster som svarar mot dessa behov. De bör ha förmåga att ta emot och bearbeta information om olika utbudsalternativ.

De måste kunna prioritera, kunna avgöra vilka behov som är viktiga för deras tillfredsställelse.

Medel

Utbildning och information

Vissa konsumentkategorier och konsumenter i vissa situationer kan göra prioriteringar så att de skadar sig själva. Ett exempel: ungdomar känner sig tvingade att köpa nya, dyra kläder och har därför inte råd att äta ordentligt. Det kan därför i vissa situationer bli nödvändigt att påverka människors värderingar.

Rimligt goda penningresurser.

Inkomstökning, inkomstutjämning. Utbildning i privat-ekonomisk planering och budgetering.

Förutsättningar vad gäller utbudet

Och analogt med detta, vilka är förutsättningarna för att utbudet skall leda till anpassning och konsumenttillfredsställelse och vilka medel finns för att skapa dessa förutsättningar?

Förutsättningar

Producenterna måste ha information om konsumenternas behov.

De måste handla enligt denna information, dvs eftersträva att tillfredsställa påvisade behov.

”Rimliga” priser

Medel

Utveckla bättre metoder för att ta in information om dessa behov. Använda dessa metoder.

Detta kan ske genom:

- Konkurrens mellan företag.
- Frivilliga överenskommelser mellan företagen i en bransch.
- Överenskommelser mellan en bransch och myndigheter.
- Företagen styrs genom lagstiftning.

Konkurrens, prisreglering, subventioner.

Medel som finns för att förbättra anpassningen är en effektivisering av konkurrensen, konsumentutbildning och upplysning, förhandlingar och lagstiftning. Fördelningspolitik och subventioner ligger i dag utanför konsumentpolitikens område.

Vart leder då detta? – En första slutsats är att om anpassningen skall kunna förbättras, måste förutsättningar för detta skapas på båda sidor i systemet. Om tex konsumenterna inte känner sina

behov och inte kan artikulera dem, inte kan prioritera och saknar förmåga att "sköta" sina pengar, är det svårt att nå en god anpassning och skapa konsumenttillfredsställelse – oberoende av hur mycket ansträngningar som läggs ned på utbudstiden. Omvänt gäller att hur kapabla konsumenterna än är, klarar de knappast ett helt ostyrt utbud.

En andra slutsats är att det är svårt att skapa en god anpassning för de resurssvaga konsumenterna, för dem som har svårt att ta emot information och utbildning och som redan i utgångsläget har små ekonomiska resurser. Följaktligen måste det vara svårt att lösa de utpräglade resurssvaga konsumenternas problem med generellt verkande konsumentpolitiska medel. Kanske krävs i stället socialpolitiska åtgärder.

När det gäller anpassningen i stort råder enighet om att den kan och bör förbättras. Åsikterna går däremot isär när det gäller hur förbättringen skall ske. Sedan 1950-talet har konsumentpolitiken svängt från konsumentupplysning till producentpåverkan. Reaktionen mot denna linje har börjat märkas.

Ett sätt att försöka förstå varför olika kategorier förespråkar olika medel är att gå tillbaka till bakomliggande antaganden. Vilken är uppfattningen om:

- företagens och konsumenternas förutsättningar och beteende?
- vilka effekter som kan uppnås med de olika konsumentpolitiska medlen – konkurrens, konsumentutbildning och upplysning, förbättrade informationsflöden, förhandlingar och lagstiftning?

Utgår man från att konsumenter i allmänhet är kapabla och förnuftiga, har förmåga att se sitt eget bästa och handlar därefter, då är utbildning, konsumentupplysning och en för konsumenterna mer ändamålsenlig strukturering av reklamen en bra strategi – i kombination med att konkurrensen främjas.

Anser man däremot att konsumenterna i allmänhet är svaga och har begränsade förutsättningar att tillvarata sina intressen, att de dåligt informerade, har ont om tid, är lättpåverkade etc, och har svårt att planera då behöver konsumentskyddet utvecklas. Det kan ske genom produktnormer så att konsumenten inte behöver riskera att köpa produkter som kan vara dåliga eller farliga, och genom

lagar och normer som skapar ett "säkert" utbud även för en "hjälplos" konsument.

Det finns också olika uppfattningar om hur företagen betar sig. En bild är det exploaterande företaget för vilken konsumenterna bara är ett medel. De är ett lovligt byte för all form av påverkan som kan gagna företagets försäljning och lönsamhet. Företaget finner inget skäl att gå längre än vad lagen kräver i hänsyn till konsumentintresset.

Den andra ytterlighetsbilden är att svenska företag är samhällsansvariga och lyhörda för konsumenternas önskemål. När företagen betar sig konsumentovänligt är det på grund av bristande kunskap snarare än i avsikt att utnyttja konsumenterna. Företagen anser att det gagnar dem på lång sikt att ta hänsyn till konsumenterna även om det innebär ett inkomstbortfall.

Kombinerar vi bilden av den svaga konsumenten med det starka företaget, är det givet att det behövs ett ökat konsumentskydd av det tvingande slaget. Ställer man den kapable konsumenten mot det lyhörda företaget, bör det räcka med bättre information och utbildning.

I verkligheten finns både starka och svaga konsumenter och både lyhörda och tuffa företag. Hur skall man då göra? – Jag skall här bara föra fram några synpunkter på avvägningen mellan olika åtgärder. I valet av åtgärder måste man sedan beakta inte bara de omedelbara effekterna utan även de långsiktiga och oavsiktliga. Några exempel för att illustrera detta.

- Information och utbildning har på kort sikt ringa genomslagskraft. – På lång sikt kan eget risktagande, träning i informationshantering och utbildning skapa mer självständiga och kapabla konsumenter.
- Konsumentskydd kan vara ett effektivt medel att på kort sikt undanröja konsumentproblem och konsumentrisker. – Men hur blir effekterna på längre sikt? Hur påverkas konsumenterna? Blir de passiviserade och mister sin vaksamhet? Hur påverkas utbudet och hur mycket begränsas valfriheten? Vilka blir effekterna för konkurrensen och företagens innovationsbenägenhet?
- Vad kostar olika alternativ om man tar hänsyn till både direkta och indirekta kostnader?

- Hur skall man fördela kostnaderna för marknadskrafternas negativa effekter? Stordriftsfördelar och massmarknadsföring har gjort att många konsumenter har fått det bättre. Men vissa har fått det sämre, relativt sett. Gapet har vuxit. Det gäller tex minoriteter och konsumenter med udda behov. Skall man sänka utvecklingstakten och skapa överskydd för de starka för att få ett "jämnt" utbud eller skall man satsa på specialåtgärder för dem som kommit i kläm? Frågan om kostnader och vem som skall betala har ofta glömts bort i den konsumentpolitiska debatten.

Konsumentpolitikens mål och inriktning på lång sikt

I ett längre perspektiv kan dagens konsumentpolitiska mål och strävanden komma att te sig triviala, särskilt om konsumentpolitiken ses som en del av en allmän "välfärdspolitik". Nya frågor träder då i förgrunden. Den fråga som faller inom konsumentpolitiken blir kanske vilken roll en ökad privat konsumtion har som välfärdsskapare. Förmodligen blir slutsatsen att konsumentrollen i ett helhetsperspektiv är ganska underordnad och att det sätt på vilket den rollen utformas inte har särskilt stor betydelse för vår livskvalitet: genom att öka konsumtionen ytterligare och göra den mer sofistikerad blir vi inte så mycket mer tillfredsställda eller nöjda som människor.

Bakom uppfattningen att konsumentpolitikens roll och inriktning i framtiden kan komma att ändras i denna riktning ligger indikatorer på en långsiktig förändring i värdesystemet.¹

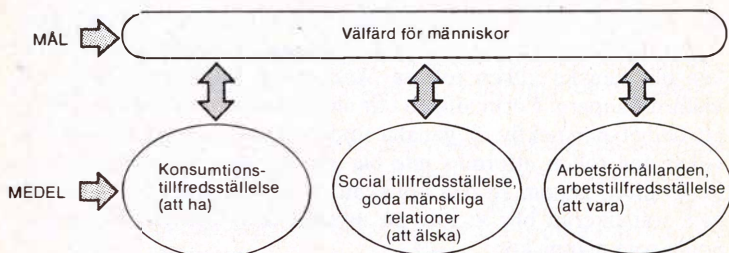
Med sådana premisser kommer diskussionerna om konsumentpolitiken i framtiden in på begreppen välfärd, lycka, levnadsnivå och livskvalitet. Dessa begrepp har definierats på olika sätt. Sociologen Allardt gör i den här matrisen en tydlig begreppsdistinktion (Allardt, 1975, s 23).

¹ Se tex Elgin & Mitchell, 1976; Allardt, 1975; *Rapport från andra Nordiska konsumentforskningsseminariet*, 1978; och den debatt om konsumtionssamhällets framtid som förts i anslutning till diskussionerna om energi- och råvarutillgångarna, om den ekonomiska tillväxten, om tredje världen osv.

	Välfärd	Lycka
Levnads-nivå	1 Behov där tillfredsställelse är definierad i termer av materiella resurser	3 Subjektiva förnimmelser och upplevelser av ens materiella och yttre levnadsvillkor
Livs-kvalitet	2 Behov där tillfredsställelse är definierad i termer av relationerna till andra människor, samhället och naturen	4 Subjektiva förnimmelser och upplevelser av relationerna till människor, natur och samhälle

Livskvalitet är således enligt Allardt något som täcker vissa allmänna välfärdsdimensioner fångade i termerna att ha, att älska, att vara.

I figur 2 har jag beskrivit konsumentpolitikens roll i välfärdspolitiken på följande sätt



Figur 2. Konsumentpolitikens roll i framtiden. Jämför figur 1.

Det överordnade målet är här välfärd eller "ett bra liv" för människorna. Konsumentpolitikens viktigaste roll blir under dessa förhållanden att anpassa konsumtionens volym och inriktning till detta mål. En viktig uppgift kan bli att dra fram de positiva bidrag som konsumtionstillfredsställelse kan ge till människors välfärd och att i de konflikter som finns mellan de tre behovsdimensionerna se till att tillfredsställelse av konsumtionsbehoven inte ges större prioritet än vad den dimensionen ger i form av välfärdsbidrag.

Ett bra liv är beroende av ett antal faktorer eller tillfredsställande av olika slags behov. Tillfredsställandet av materiella behov är *en* dimension. En annan viktig dimension är den som har att göra med sociala relationer, gemenskap med familj och vänner osv. En tredje

är arbetstillfredsställelse och den självrespekt detta ger. Allardt för i sin studie fram tre välfärdsdimensioner, att ha, att älska, att vara. Studier av den här typen upptar i allmänhet långt fler dimensioner. Dessa tre räcker i detta sammanhang för att exemplifiera relationerna mellan konsumtion och andra värden.

Ett bra liv förutsätter tillfredsställande måluppfyllelse för olika dimensioner. Allardt liksom flera andra forskare betonar att man inte kan kompensera låga värden på en dimension med höga värden på en annan. Detta står klart tex på arbetslivets område. Dåliga arbetsförhållanden visar sig svåra att kompensera med hög betalning, som ju kan möjliggöra ökad konsumtion.

Det finns mycket som tyder på att människors intresse håller på att förskjutas från konsumtionskvantitet till livskvalitet. Om konsumentpolitiken skall beakta även konsumenternas långsiktiga intressen bör detta redan nu föras in i konsumentpolitiska sammanhang.

Med dessa långa perspektiv – som kanske inte är så långt borta – vill jag ge relief åt några av de frågor som står i centrum för dagens konsumentpolitik.

Referenser

Allardt, E: Att ha, att älska, att vara. Om välfärd i Norden, Argus, 1975

Andreasen, A R: Consumer dissatisfaction and market performance. Paper presented at Fourth International Research Seminar in Marketing, Senanque Abbey, Gordes, France, May 1977

Day, R & London, L: Collecting comprehensive consumer complaints data by survey research, In Advances in Consumer Research, Vol III, 1976, ed by B Anderson

Elgin, D & Mitchell, A: Voluntary Simplicity, Stanford Report 1004, June 1976

Eliasson, G: Politikerna och konsumenternas problem – en studie av beslutunderlag på konsumentpolitikens område, forskningsrapport, Stockholms Universitet, 1979

Festinger, L: Conflict decision and dissonance. Stanford, California, 1964

Konsumenten i Samhället, Rapport från det andra Nordiska konsumentforskningsseminariet, Rabén & Sjögren, 1978

Konsumentstatistik 1977, Rapport från konsumentverket, Juni 1978

SOU 1971:37. Konsumentpolitik – riktlinjer och organisation (Konsumentutredningen)

Warland, R et al: Dissatisfied consumers: Who gets upset and what they do about it, The Pennsylvania State University, November 1974

Wikström, S & Eliasson, G: En bedömning av konsumenternas problem vid planering, köp och konsumtion av varor och tjänster – en policy-delphistudie, forskningsrapport nr 8, Stockholms Universitet. 1978

Wikström, S: Konsumentfrågor vid korsväg, Stencilrapport, april 1979. En mer utförlig redovisning lämnas i en SNS-bok som planeras utkomma vid årsskiftet 79/80

ROGER HENNING

Från konsumentupplysning till producentpåverkan

Vad är ett konsumentpolitiskt ställningstagande?

I Sverige har under de två senaste decennierna vidtagits en rad åtgärder för att stärka konsumenternas ställning på marknaden. Staten har fått ökade möjligheter att styra och kontrollera konsumtionsprocessen från tillverkning via förvärv till förbrukning.

För att bistå konsumenten i den privata konsumtionen har statsmakterna under årens lopp skapat många styrmedel. Valet av styrmedel sker utifrån vissa mål för styrningen och kontrollen av den privata konsumtionsprocessen. Det är först när regering och riksdag angett dessa mål som frågan uppkommer vilka styrmedel som skall användas. Därefter kommer frågan genom vilka organ styrningen skall kanaliseras. Svaren på dessa frågor utgör vad jag här skulle vilja kalla statsmakternas konsumentpolitiska ställningstagande.

Syftet med uppsatsen är att översiktligt redogöra för statsmakternas konsumentpolitiska ställningstaganden under efterkrigstiden. Som kommer att framgå har detta ställningstagande förändrats kraftigt över tiden. Jag kommer att redovisa de mål som angivits av statsmakterna samt visa att styrningen ibland riktas mot konsumenter, ibland mot producenter. Vidare redogörs för statsmakternas val av styrmedel samt de organisatoriska förändringar som genomförts på det konsumentpolitiska fältet.

I Sverige har man använt en rad olika styrmedel. Vi skall särskilja två slags styrmedel, informativa och administrativa.¹ Med *informativa* styrmedel menar jag åtgärder för att påverka genom utbildning, upplysning och information. *Administrativa* styrmedel innebär styrning genom tvingande regler, dvs lagstiftning. Enligt min mening har tyngdpunkten förskjutits från information till administrativa styrmedel. Därvid har de producentpåverkande åtgärderna betonats.

¹ Man brukar också tala om ekonomiska styrmedel. Därvid avses bidrag, lån, skatter etc. De är emellertid inte aktuella i denna uppsats.

Konsumentupplysning och effektiv konkurrens

De första statliga konsumentpolitiska insatserna avsåg konsumentupplysning. Statsmakterna inledde sin konsumentpolitiska verksamhet 1940 genom inrättandet av en särskild avdelning inom dåvarande informationsstyrelsen – från 1943 inom Statens priskontrollnämnd – med uppgift att till hushållen förmedla information om ett effektivt utnyttjande av de under kriget knappa konsumtionsvaruresurserna. Parollen var "Aktiv hushållning" och syftet var att komplettera ransoneringssystemet med en upplysningsverksamhet.

Ett andra steg togs 1944 genom bildandet av *Hemmens forskningsinstitut* – ett privaträttsligt organ som var beroende av statsanslag. Ett förstatligande av institutet övervägdes under ett antal år, men det uteblev. En sammanslagning av institutet och Aktiv hushållning genomfördes emellertid vid 1950-talets mitt.

För att förstärka de konsumentupplysande insatserna inrättades *Varudeklarationsnämnden* (VDN) 1 juli 1951. Nämnden fick en form av statlig auktorisation och tilldelades årliga statliga anslag.

Genomgripande förändringar i den konsumentpolitiska verksamheten vidtogs 1 januari 1957. Reformen bestod av tre led.

För det första innebar den att ett årligt anslag skulle beviljas till konsumentvaruforskning och konsumentupplysning och att ett *Statens konsumentråd* skulle inrättas för att fördela medlen.

För det andra innebar reformen att Hemmens forskningsinstitut skulle förstatligas och i fortsättningen kallas *Statens institut för konsumentfrågor*.

Inrättandet av *Statens pris- och kartellnämnd* (SPK) var det tredje ledet. Utgångspunkten för statsmakternas beslut var uppfattningen att effektiv konkurrens utgör den från samhällsekonomisk synpunkt mest effektiva prisregulatorn. Ansträngningar borde göras för att skapa konkurrens och det skulle kunna uppnås genom att göra konsumenterna mer prismedvetna. För detta krävdes en intensifierad prisövervaknings- och prisundersökningsverksamhet.

Målet för flertalet konsumentpolitiska åtgärder som vidtogs under 1940- och 1950-talen var att på detta sätt stärka konsumenterna, öka deras kunskaper i val av produkter. Flertalet styrmedel riktades mot konsumenterna, och målet var väl informerade konsumenter. Men parallellt med dessa åtgärder riktade mot konsumenten

terna vidtogs åtgärder riktade mot producenterna. Hit hör priskontrollen. Denna styrning av producenterna var också konkurrensinriktad; även här var en decentraliserad marknad med väl fungerande konkurrens ett viktigt styrningsmål. Under 1950-talet vidtogs i samma anda åtgärder för att direkt främja konkurrensen. 1953 infördes en ny konkurrenslagstiftning.

För det första infördes ett sk bruttoprisförbud, dvs förbud mot användning av minimipris vid försäljning till senare försäljningsled. Vidare infördes ett förbud mot anbudskarteller. Övriga fall av konkurrensbegränsning – kartell- och monopolfallen – blev föremål för förhandlingar. Om förhandlingarna inte ledde till att den skadliga konkurrensbegränsningen undanröjdes, skulle ärendet anmälas till Kungl Maj:t.

Som organ för bl a dessa förhandlingar skapades *Näringsfrihetsrådet*. Det allmännas talan inför rådet skulle föras av *Ombudsmannen för näringsfrihetsfrågor* (NO). Denna nya verksamhet startade 1 januari 1954.

Den decentraliserade marknadsekonomi, marknadskrafterna och den fria konkurrensens välsignelser var emellertid inte helt oomtvistade. I motioner till 1959 års riksdag ifrågasattes om det verkligen var riktigt att lita till marknadskrafternas prisreglerande förmåga.

Motionärerna föreslog en översyn av bl a pris- och konkurrenslagstiftningen. Förslaget är ett av de första som antyder den perspektivförskjutning som skulle inträda tio år senare hos det regerande socialdemokratiska partiet. Det finns här en tendens till förändrad verklighetsuppfattning, tvivel på marknadsmekanismernas positiva effekter.

Men statsmakternas verklighetsuppfattning var under hela 1960-talet oproblematiske. De präglas av en positiv syn på marknadskrafterna. De problem som konsumenten möter uppfattas allmänt som begränsade. Ingen diskussion förs om styrningsobjekt, knappast heller om vart den konsumentpolitiska styrningen bör nå.

Mer långtgående konsumentpolitiska reformer planerades därför inte vid 1960-talets ingång och skulle inte heller bli aktuella under den närmaste tioårsperioden. De styrmedel statsmakterna litar till under 1960-talet är fortfarande avsedda att stärka marknaden. Målen förändras inte och åtgärderna riktas mot konsumenterna. Tester, märkesprovning, varudeklarationer och information och upp-

lysning är de viktigaste styrmedlen i ställningstagandena decenniet igenom. Tron på marknaden bibehålls. Det gäller att slå vakt om den fria konkurrensen och värna om konsumenternas ställning i marknadsspelet.

Konsumentskydd och producentpåverkan

Men under 1960-talets sista år kommer några utredningar som avges mot bakgrund av en delvis annan verklighetsuppfattning. Detta leder dem till andra konsumentpolitiska ställningstaganden.

Lansierandet 1967 av den nya aktiva näringspolitiken kan ses som ett ideologiskt gränsmärke. I stället för att utnyttja och förbättra marknadskrafterna börjar socialdemokratien nu i sina konsumentpolitiska ställningstaganden vända sig mot dessa genom marknadsfrämjande eller marknadsfientliga åtgärder. I Konsumentutredningens lägesrapport, som publicerades i december 1969, i Skoglundgruppens betänkande – en för det socialdemokratiska partiet och Landsorganisationen gemensam kommitté i prisfrågor, kallad så efter dess ordförande, dåvarande kommunikationsministern Gösta Skoglund – som avlämnades 1968 och i konsumentupplysningskommitténs sista betänkande finner vi starka tvivel på de fria marknadsmekanismerna och dessas välsignelser för den enskilde konsumenten. För första gången finner vi uttalade krav på direkt påverkan på producentledet, ett sammanhållet system för konsumentpolitiken och ett enhetligt konsumentpolitiskt verk samt slutligen förslag om lokal konsumentpolitisk organisation.

Det var främst LO, TCO och KF som tillsammans med regeringspartiet agerade för en förändrad inriktning i konsumentpolitiken. I en rapport från SAP-LO:s konsumentpolitiska arbetsgrupp till partikongressen 1972 står producentpåverkande åtgärder i centrum. Konsumenternas situation beskrivs som mer problematisk än tidigare. Det är ett ökat utbud av sinsemellan i stort likvärdiga produkter som gjort det svårt för konsumenterna att orientera sig på marknaden; många produkter är tekniskt komplicerade och det krävs fackkunskaper för att bedöma dem; konsumenten kan inte avgöra om en produkt har önskad kvalitet eller om priset är skäligt. Sådana omdömen börjar förekomma i utredningarna.

I propositioner under 1970-talets första år slår denna verklighetsuppfattning igenom även hos regeringen. De fria marknadskraf-

ternas spel sägs nu medföra många negativa konsekvenser. Konsumenternas möjligheter att hävda sina intressen gentemot producenterna betraktas som begränsade: nya marknadsförings- och försäljningsmetoder har satt konsumenterna i underläge i förhållande till producenterna; utbudet av varor är stort och konsumenten kan inte skaffa sig överblick; konsumenternas ställning försämras av att företagen och deras branschorganisationer i allmänhet ensidigt kan bestämma köpvillkoren; utvecklingen på företagarsidan har gått mot ökad koncentration och organisationsbindning, medan motsvarande utveckling saknas på konsumentensidan. Omdömen av denna karaktär är klart uttalade i regeringens konsumentpolitiska propositioner i början av 1970-talet.

Det är också vid denna tidpunkt uppfattningen slår igenom i statsmakternas val av styrningsmål, styrningsobjekt och styrmedel i konsumentpolitiken. De konsumentpolitiska ställningstagandena vid 1970-talets första år avviker markant från dem statsmakterna gjorde under 1950- och 1960-talen.

Den 1 januari 1971 trädde lagen om otillbörlig marknadsföring i kraft. Lagen innehöll en generalklausul tillämplig på reklamåtgärder och andra marknadsföringsåtgärder för både varor och tjänster. Klausulen föreskrev förbud mot reklamåtgärd eller annan handling som strider mot "god affärssed eller på annat sätt är otillbörlig mot konsumenter eller näringsidkare".

Ett halvår senare trädde lagen om förbud mot otillbörliga avtalsvillkor i kraft. En balans mellan avtalsparterna bedömdes vara förutsättning för att ett system med fullständig näringsfrihet och oinskränkt avtalsfrihet skulle kunna fungera på ett socialt och ekonomiskt tillfredsställande sätt. Balansen skulle återställas genom lagstiftning och övervakning av samhällsorgan, som säkerställer att önskvärda förändringar verkligen kommer till stånd. Lagstiftningen byggdes även här upp kring en generalklausul, som gav ett nyinrättat organ möjligheter att ingripa med förbud mot otillbörliga avtalsvillkor.

Detta är två exempel på den nya konsumentskyddande lagstiftning som började införas under 1970-talets första år. Men genom vilka organ skulle denna styrning och kontroll kanaliseras? – Enligt regeringens bedömning krävde lagstiftningen att man inrättade nya myndigheter. Enligt såväl marknadsföringslagen som avtalsvill-

korslagen skulle en *Konsumentombudsman* (KO) övervaka marknaden och föra talan om förbud inför ett *Marknadsråd*.

Med inrättandet av KO och marknadsrådet¹ 1 januari 1971 försköts tyngdpunkten i den egentliga konsumentpolitiken från konsumentupplysning till producentpåverkan. Den utvecklingslinje som kunde spåras redan 1967 hade därmed fullföljts. Den andra utvecklingslinjen, mot en samordnad konsumentpolitisk organisation, skulle dröja ännu några år.

Konsumentutredningen föreslog i en lägesrapport i slutet av 1969 ett centralt organ för konsumentfrågor, ett statens konsumentverk. I mars 1971 avgav utredningen sitt huvudbetänkande. För den aktiva konsumentpolitiken krävdes nu en fast sammanhållen och enhetlig konsumentpolitik. Ett nytt centralt organ ansågs nödvändigt för att fullgöra de nya aktiva uppgifterna. Statsmakterna följde förslaget och 1 januari 1973 inrättades *Statens Konsumentverk* genom en sammanslagning av konsumentrådet, konsumentinstitutet och varudeklarationsnämnden.

Vi ser vid denna tidpunkt en konsumentpolitisk offensiv från regeringen. En av de reformer som vidtogs var den nya konsument-skyddande lagstiftningen. Den organisatoriska samordningen var en annan. Statsmakternas verklighetsuppfattning ledde bla till önskemål om en fast och enhetlig konsumentpolitik, där ett konsumentverk var en av flera bitar. Genom en sammanslagning av de befintliga organen skulle verksamheten samordnas och effektiviseras. Därmed fullföljdes övergången från en passiv till en aktiv konsumentpolitik. Samhället skulle nu aktivt stödja konsumenterna och förbättra deras ställning på marknaden.

Konsumentutredningen föreslog också lokal konsumentpolitisk verksamhet. Frivilliga kommunala konsumentnämnder skulle bistå Konsumentverket i dess problemuppfångande verksamheter och därmed indirekt bidra till verkets producentpåverkande verksamhet. Men tyngdpunkten skulle ligga på råd till konsumenten, såväl före som efter köp. Konsumentsekreteraren och konsumentnämnden eller motsvarande skall endast ge råd och företräda konsumenten och kan aldrig – med nuvarande kommunallagstiftning – bli ett slags kommunal konsumentombudsman.

¹ Fr o m 1973 Marknadsdomstolen.

I oktober 1975 avlämnade den socialdemokratiska regeringen ett förslag om en ny och väsentligt utvidgad marknadsföringslag. Den föreslagna lagen skulle ersätta lagen om otillbörlig marknadsföring och innehöll, förutom bestämmelser från denna, regler om bla informationsskyldighet och produktsäkerhet.

Den uppfattning som kommer till uttryck här är densamma som tidigare under 1970-talet. Det slår igenom i val av styrningsmål och styrmedel. De frågor som behandlas har starkt samband med vad som vid denna tidpunkt allmänt kallades producentpåverkan. Därmed avsågs konsumentpolitisk verksamhet i direkt kontakt med företagen för att söka påverka verksamheten i konsumenternas intresse. De producentpåverkande försöken kunde tex avse kvaliteten hos varor och tjänster som bjuds ut till konsumenterna. Den kunde också gälla det sätt på vilket varor och tjänster marknadsförs, tex reklamens utformning, försäljningsvillkor och service.

Den nya marknadsföringslagen är uppbyggd kring tre generalklausuler, vilka i allmänna ordalag anger vad näringsidkare skall iaktta i sin marknadsföring. Det materiella innehållet utformas sedan närmare av marknadsdomstolen i anslutning till beslut i enskilda ärenden.

Den första generalklausulen behandlar *otillbörlig marknadsföring*. – Den andra handlar om *informationsskyldighet*. Där föreskrivs att om näringsidkare vid marknadsföringen underlåter att lämna information, som har särskild betydelse från konsumentsynpunkt, kan marknadsdomstolen ålägga honom att lämna sådan. – Den tredje generalklausulen rör frågor om *produktsäkerhet*. Om näringsidkare bjuder ut en vara som på grund av sina egenskaper kan medföra särskild risk för skada, på person eller egendom, kan marknadsdomstolen förbjuda honom att fortsätta med detta.

Den nya lagen innebar att arbetsfördelningen mellan KO och Konsumentverket ifrågasattes. Vilken myndighet skulle svara för tillsynen och administrationen av den nya lagstiftningen? Det fanns många lösningar på gränsdragningsproblemen. Den lösning som slutligen valdes innebar en total konsumentpolitisk samordning. Den 1 juli 1976 slogs KO och Konsumentverket samman till en organisation, benämnd Konsumentverket, under ledning av en styrelse och där chefen också skulle vara KO.

Det var därmed betydelsefulla förändringar på det konsument-

politiska fältet som genomfördes under 1970-talets första hälft; det konsumentpolitiska ställningstagandet förändras till alla delar. På den statliga sidan skedde en samordning och integration. Lagstiftningen skärptes. Samtidigt började en organisation byggas upp på den primärkommunala sektorn. Genom förändringarna specialiserades arbetsuppgifterna. Konsumentverket fick ansvaret för konsumentskyddande och producentpåverkande åtgärder. Varudeklarerationer, märkesprovning, tester etc blev en verksamhet av underordnad betydelse. Det gäller också den direkta konsumentinformationen. De informerande aktiviteterna förutsattes ske på regional och lokal nivå. Såväl hemkonsulenter som den kommunala verksamheten skulle visserligen utgöra Konsumentverkets förlängda arm i dess arbete med riktlinjer och fånga upp konsumentproblem, men huvuduppgiften för dessa organ är fortfarande konsumentupplysning.

Statsmakterna hävdade att konsumenten hade problem i sin köpsituation. Marknadsmekanismerna ansågs medföra negativa konsekvenser. Bilden av konsumenten som svag, kanske hjälplös och manipulerad, framträder. Marknadskrafterna och den fria konkurrensens självläkande krafter betvivlas. Denna uppfattning medför att man i konsumentpolitiken nu förordar andra styrningsmål och styrmedel.

Under 1960-talet skulle de konsumentpolitiska styrmedlen ofta få marknadskrafterna att fungera. Under 1970-talet syftar ingreppen ofta till att motverka marknadskrafternas avigsidor. Åtgärderna i näringspolitiken – på hela det näringspolitiska fältet sker en övergång mot selektiv politik och statliga detaljregleringar – liksom i konsumentpolitiken blir allt mindre marknadsanpassade. Mot denna bakgrund var konkurrenslagstiftningen givetvis inte i fokus under 1970-talet. Näringsfrihetsombudsmannen och marknadsrådet (Marknadsdomstolen) behöll sina funktioner.

Uppgiften för den konsumentpolitiska verksamheten kan under hela efterkrigsperioden sägas ha varit att stödja konsumenterna och förbättra deras ställning på marknaden. Men målet "en effektiv, väl fungerande marknad" är inte längre ett styrningsmål. Nu är målet att motverka marknadskrafternas negativa effekter. Konsumenterna behöver skyddas genom lagstiftning, och konsumentupplysning räcker inte långt. Även styrningsmedlen och objektet för styrningen har således skiftat kraftigt. Vi har fått en förskjutning från

styrning av konsumenterna mot en styrning av producenterna. För att uppnå de nya styrningsmålen krävs givetvis helt andra styrningsmedel än tidigare.

1970-talets konsumentpolitiska ställningstagande

Konsumentupplysningen är ett informativt styrmedel. Statens Konsumentverk skall bl a granska och värdera varor och tjänster på marknaden och informera om forsknings- och utredningsresultat, lagstiftning och andra fakta som är väsentliga för den enskilde konsumenten. En viktig bit av konsumentupplysningen är prisupplysningen. Statens Pris- och Kartellnämnd (SPK) skall verka för att konsumenternas prismedvetenhet ökar, långsiktigt prisinformerar allmänheten. Sedan den 1 juli 1975 skall Konsumentverket svara för den mer kortsiktiga prisinformationen.

De administrativa styrmedlen kan delas in i tre grupper efter vad medlet avser att reglera. Vi finner en grupp av styrmedel som jag här skall kalla *producentpåverkande åtgärder*. Här är det tillverkningen och försäljningen av varorna och tjänsterna som regleras. Åtgärderna är alltså riktade mot producenterna. Konsumentverket har till uppgift att övervaka att två konsumentskyddande lagar – marknadsföringslagen och avtalsvillkorlagen – efterlevs. Marknadsdomstolen behandlar ärenden enligt dessa båda lagar. Till producentpåverkande åtgärder hör också att påverka produktion och handel så att anpassning sker till konsumenternas behov. Det sker främst inom ramen för det s k riktlinjearbetet inom Konsumentverket.

Även konkurrensförhållandena regleras av staten. Vi finner en grupp statliga åtgärder för att främja konkurrensen inom näringslivet. Även här rör det åtgärder som uteslutande är riktade mot producenter, dvs företag och handel. SPK utreder struktur- och konkurrensförhållanden inom näringslivet och utför sådana utredningar som krävs för Näringsfrihetsombudsmannens och Marknadsdomstolens tillämpning av konkurrensbegränsningslagen.

Slutligen regleras också priserna på varor och tjänster genom prisövervakning och prisreglering dvs *priskontrollerande åtgärder*. SPK är central förvaltningsmyndighet för frågor som rör prisöver-

vakning och har till uppgift att följa utvecklingen av prisförhållanden inom näringslivet¹.

Tyngdpunkten ligger alltså idag på producentpåverkande åtgärder. Som avsändare står i första hand Konsumentverket som också intar nyckelrollen i konsumentpolitiken. Såväl de ekonomiska och personella resurserna som befogenheterna är koncentrerade till verket. Inte minst mot bakgrund av statsmakternas prioritering av konsumentskyddande åtgärder intar Konsumentverket idag en unik position i konsumentpolitiken.

Enligt den gamla marknadsföringslagens § 1, den s k generalklausulen, kunde en marknadsföringsåtgärd som bedömdes vara otillbörlig mot konsument eller näringsidkare förbjudas. Klausulen var mycket allmänt hållen. KO kunde inte ge bindande förhandsbesked om tillämpningen av den på viss marknadsföringsåtgärd, bl a av det skälet att bedömningen av om åtgärden var otillbörlig eller inte ytterst ankom på Marknadsdomstolen.

Det visade sig att det fanns behov av vissa direktiv om tillämpningen av klausulen. KO började träffa överenskommelser branschvis på en rad olika områden. Dessa överenskommelser har kommit att kallas "riktlinjer". Motpart i dessa förhandlingar är som regel en branschorganisation. Men det förekommer alltså förhandlingar direkt med enskilda företag. Riktlinjerna hade emellertid inte stöd i vare sig förarbetena till marknadsföringslagen eller i instruktionerna för KO. Riktlinjerna togs fram helt på KOs initiativ.

Först när KO och Konsumentverket slogs samman 1976 fick dessa riktlinjer en mer "rättslig" grund. Den nya marknadsföringslagen förutsätter, som nämnts, att Konsumentverket i enlighet med föreskrifterna i verkets instruktion utarbetar riktlinjer för företagens marknadsföring och produktutformning. Det är emellertid oklart vilken rättslig grund dessa riktlinjer har. De är sålunda ännu inte bindande i den meningen att underlåtenhet att följa dem kan medföra vite eller skadestånd.

Den starka ställning som Konsumentverket har idag är således en

¹ Det finns givetvis annan lagstiftning som reglerar konsumtionsprocessen. Sålunda övervakar tex Socialstyrelsen och Livsmedelsverket efterlevnad av en tämligen omfattande lagstiftning. Se vidare Bergström, S. En rapport om konsumentpolitiska myndigheter: en multiorganisation med problem?

tämligen ny företeelse. Fram till 1970-talets första år var LO, TCO och KF aktiva i det konsumentpolitiska spelet. Men i och med tillkomsten av en mer omfattande konsumentskyddande lagstiftning och ett konsumentverk tillgodosågs flera av deras huvudkrav och idag är organisationerna väsentligt mindre aktiva. Deras roll har övertagits av Konsumentverket. Fortfarande saknas frivilliga konsumentpolitiska sammanslutningar. I flera andra västeuropeiska länder spelar sådana organisationer en viktig roll.

De konsumentpolitiska myndigheterna i Sverige sysslar med problem på marknaden. Offentlig produktion och service som inte sker på marknaden ligger utanför. I flertalet andra västeuropeiska länder har myndigheterna uppgifter även inom den offentliga sektorn. En annan viktig skillnad synes vara att statsmakterna inte valt att lägga tonvikten vid producentpåverkande åtgärder.¹

¹ Konsumentpolitikens förändrade inriktning behandlas utförligt i min kommande SNS-skrift *Från upplysning till påverkan*. Där behandlas också konsumentpolitiken i ett par västeuropeiska länder.

ROLF BACK

Konsumentpolitik: konkurrens eller reglering?

Från 1946 års nyetableringssakkunniga till 1974 års konkurrensutredning

Konkurrens betyder tävlan. Tävlan mellan företag i att bäst uppfylla kunders önskemål. Konkurrens förutsätter minst två tävlande. Och dessa får inte komma överens med varandra på ett sådant sätt att konkurrensen dem emellan elimineras.

Konkurrensens medel, tävlingens verktyg, är de erbjudanden som de tävlande företagen ger konsumenterna. Ett sådant erbjudande består som regel av både hårdvara och mjukvara. Dessa har olika kvaliteter, funktionella och emotionella egenskaper, och de har ett pris. Begreppet pris inkluderar därvid sådant som rabatter, krediter och betalningsvillkor.

Konkurrensens medel är också de sätt på vilka företagen sätter sitt erbjudande i kontakt med kunderna. Sättet att överbringa information, sättet att sälja, sättet att distribuera, sättet att uppträda mot kunder.

Om konkurrens finns, har en kund alltid alternativ. Han kan alltid välja det företag vars erbjudande och förhållningssätt till honom passar honom bäst. Och han kan övergå till ett annat företag om erbjudandet inte passar honom, eller om han känner sig dåligt behandlad.

Om konkurrens finns, vet företagen mycket väl att de förlorar kunder, om de brister i att utveckla erbjudanden som kunderna vill ha eller om de behandlar kunder på fel sätt. Och eftersom företagen lever på sina kunder har de inte råd att förlora hur många som helst.

Konkurrensens fördelar för konsumenterna kan bäst studeras på områden där konkurrensen är eliminerad. Där konkurrens inte finns, finns byråkrati. Erbjudanden görs så att de passar den egna

Författaren tackar direktör Iwan Ahlström för hjälp med att leta bland källorna för denna artikel.

organisationen. Anpassning till kunden är inte viktig, eftersom kunden inte har något alternativ. Bemötandet av kunderna är också oviktigt av samma skäl.

Låt mig bara ta fyra exempel:

- Antag att det i Stockholm, eller Malmö eller Sundsvall, fanns tre med varandra tävlande taxiföretag. – Skulle detta förbättra den service konsumenterna får av taxi? Skulle det pressa taxorna? Skulle bemötandet av konsumenterna förbättras? Skulle taxi tvingas bli mera kundanpassat?
- Antag att villaägare hade alternativ när det gäller sophämtning. – Om det företag man då normalt anlidade visste att en missnöjd villaägare lätt kan bli förlorad kund, skulle detta faktum påverka sophämningsföretagets sätt att behandla sina kunder?
- Antag att vi hade flera konkurrerande telefonföretag och vårt nuvarande televerk blev ett av dem. – Skulle televerket tvingas förändra sin service och sin kundbehandling?
- Antag att Gotlandsbolaget fick konkurrens när det gäller sjötransport av passagerare mellan Gotland och fastlandet. – Vad skulle då hända med turlistor, priser och service ombord?

Tävling tvingar de tävlande att anstränga sig. Finns ingen tävlan, finns heller inget straff för utebliven ansträngning. Så varför då anstränga sig? De fyra exemplen kan illustrera detta.

Marknadsekonomin paradox

Marknadsekonomi bygger på konkurrens. Utan konkurrens kan marknadsekonomi inte fungera. Företagare bekänner sig nästan alltid till marknadsekonomin principer framför planhushållningens och regleringarnas. Men lämnas de i fred att fritt konkurrera med varandra, kan det lätt inträffa att de snart tar död på konkurrensen och därmed den marknadsekonomi de alla bekänner sig till. Det är marknadsekonomin paradox.

Att leva under ständig konkurrens är nämligen för en företagare rätt jobbigt. Frestelsen att göra upp med medtävlarna om marknadsuppdelning, om priser, om rabattvillkor eller om distributionspolitik kan bli övermäktig. Därför tycks, paradoxalt nog, en fungerande konkurrens behöva vissa regleringar för att fungera. Det är,

enkelt uttryckt, bakgrunden till att varje utvecklad ekonomi har en konkurrenslagstiftning.

Konkurrenslagstiftningens tillkomst

De sk *nyetableringssakkunniga*, en utredning som tillsattes 1946 av dåvarande handelsministern Gunnar Myrdal kom 1951 med ett betänkande med titeln *Konkurrensbegränsning*.

Nyetableringssakkunniga hade sett sig om i 1940-talets Sverige och funnit rader av förhållanden som motverkade konkurrens. Dessa förhållanden redovisar man i sitt betänkande. Man påvisar de nackdelar för konsumenterna som de konkurrensbegränsande förhållandena innebär. Man redogör också för ett inom näringslivet inlett självsaneringsarbete och menar att "dylika liberaliserings-tendenser böra hälsas med stor tillfredsställelse".

Men, fortsätter man, enbart självsanering kan befaras leda till helt otillräckliga resultat: "Skulle man helt lita till självsanering kan man nämligen i varje enskilt fall ej komma längre än vad just de företagare, vilka svara för en viss konkurrensbegränsning, anse rimligt från de värderingssynpunkter som de finna lämpliga och som naturligen ofta i avsevärd grad skilja sig från dem, som te sig giltiga ur mera allmänna synpunkter."

Ett fint sätt att formulera vad jag nyss kallat "marknadsekonomins paradox"!

Utredningen föreslår därför en lag om skydd mot konkurrensbegränsning, ett näringsfrihetsråd och en näringsfrihetsombudsman.

Nyetableringssakkunnigas snart 30 år gamla rapport är tänkvärd läsning. Men grundtemat i budskapet är klart och otvetydigt: Samhälle och konsumenter tjänar på konkurrens, och det är samhällets uppgift att se till att begränsningar i konkurrensen undanröjs.

Vid remissbehandlingen av nyetableringssakkunnigas betänkande är det påfallande, hur positiva alla remissinstanser, såväl myndigheter som organisationer av olika slag, är till värdet av fri konkurrens i näringslivet.

Handelsministern säger i proposition 1953:103 med förslag till "lag om motverkande i vissa fall av konkurrensbegränsning inom näringslivet mm" att han i likhet med nyetableringssakkunniga anser ytterligare lagstiftning mot konkurrensbegränsningar nödvändig. Han säger också att han vill "understryka vikten av att

statsmakterna vid sina åtgöranden på skilda områden icke släppa ur sikte önskemålet att tillgodose den fria konkurrensen. Då särskilda regleringar erfordras av sociala, sanitära, polisiära eller andra skäl, bör de utformas på ett sådant sätt, att bestämmelserna icke nödigtvis hämmar en fri tävlan eller erbjuder lämpligt underlag för enskilda konkurrensbegränsningar.”

I allt väsentligt antogs nyetableringssakkunnigas förslag av riksdagen 1953. Vi fick konkurrensbegränsningslagen och NO.

Varudistributionsutredningen

Synpunkter på konkurrensen och dess betydelse får man också i *varudistributionsutredningens* betänkande *Pris och prestation i handeln*, som kom i maj 1955 efter endast två års arbete. Varudistributionsutredningen skulle enligt sina direktiv i första hand inrikta sitt arbete på prissättningen inom handeln och på hur denna påverkade handelns struktur.

Utredningen slår fast, som utgångspunkter för sitt arbete, att konsumenternas behovstillfredsställelse, som är målet för all produktion och distribution, förutsätter ett fritt konsumtionsval. Det fria konsumtionsvalet bestämmer och bör bestämma utvecklingen av distributionsstrukturen.

Det fria konsumtionsvalets styrning förutsätter i sin tur att alla typer av distributionsföretag får möjlighet att fritt utvecklas under konkurrens inbördes: ... ”ett samhälle, där en pris- och kvalitetsmedveten konsumentopinion sporrar till tävlan mellan olika distributionsformer och lägger sitt förord för de distributionsformer och företag, som presterar den effektivaste varuförmedlingen”, framstår som idealet.

Utredningen konstaterar därför att man som mål måste ha att stödja de olika krafter som verkar stimulerande på konkurrensen.

Utredningen framhåller också att konkurrensen i samtidens distribution har för lite spelrum. Man vänder sig emot exempelvis nyetableringskontroll och man vill uppmuntra nya företags- och distributionsformer liksom en rörlig prisbildning.

Från 1955 till 1965: Hagnellgruppen

Låt oss sedan gå tio år framåt i tiden, till 1965. Då fick en arbets-

grupp i uppgift att inom handelsdepartementet snabbt utreda hur samhällets pris- och konkurrenspolitik borde vara utformad för att bidra till en för konsumenterna gynnsam prisutveckling på både kort och lång sikt. Gruppen leddes av dåvarande riksdagsledamoten Hans Hagnell.

Mycket av gruppens diskussioner kretsade kring frågan om den konkurrenslinje som man genom införandet av konkurrensbegränsningslagstiftningen drygt tio år tidigare på allvar bekänt sig till, borde överges till förmån för en regleringslinje.

Gruppen väljer i sin rapport oförbehållsamt konkurrenslinjen. Och man utvecklar vad detta innebär genom att säga att "begagnar man konkurrenslinjen litar man till konkurrensen som den bästa prisregulatorn och inriktar statens verksamhet på prisövervakning, ingripandet mot konkurrensbegränsningar och konsumentupplysning." Och man tillfogar: "Det möter däremot svårigheter att tillämpa båda linjerna på samma gång."

Helt i enlighet med denna uppfattning föreslår arbetsgruppen skärpta åtgärder mot riktpriiser och andra konkurrensbegränsningar. Arbetsgruppen vill förstärka de personella resurserna hos Statens Pris- och Kartellnämnd och hos NO-ämbetet. En effektivare prisövervakning och konsumentupplysning föreslås också.

En rad konkreta förslag för att åstadkomma det senare framläggs av gruppen, som med skärpa understryker vikten av att konsumentupplysningen byggs ut ytterligare och ges en slagkraftig utformning.

"Prissamverkan och konkurrens"

Mitten och slutet av 1960-talet var en hektisk tid för utredare på det pris, konkurrens- och konsumentpolitiska området.

I mitten av 1966 kom den sk *riktpriisutredningen* med sitt betänkande *Prissamverkan och konkurrens*. Även denna utredning utvecklar välformulerat den fria konkurrensens uppenbara fördelar för konsumenterna. Den avvisar bestämt, liksom Hagnellgruppen, statlig priskontroll, vare sig den är allmän eller partiell, och menar istället att det överlägset bästa verktyget för att uppnå relativt sett låga konsumentpriser och ett rikt urval av varor och tjänster är just konkurrensen. Utredningen skriver också att det är en angelägenhet för statsmakterna att se till att konkurrensviljan

inom näringslivet tas tillvara och att den inte hindras på grund av konkurrensbegränsande åtgärder.

Det är konsumenternas sak att avgöra, vilka kombinationer av pris och service de önskar gynna, säger riktpreisutredningen. Den föreslår mot denna bakgrund att riktpreiser slopas och ersätts med cirkapris, som ska utgöra en icke bindande rekommendation. Vidare föreslår utredningen att ett antal konkurrensbegränsande specialregleringar, undantagna från konkurrensbegränsningslagens tillämpningsområde, avvecklas. Man pekar på jordbruksregleringen, hyresregleringen samt bank- och försäkringsverksamhet. I utredningen sägs också att arbetsmarknads- och sysselsättningspolitiken måste bedrivas på ett sådant sätt att konkurrenspolitiken effektivt kan genomföras.

Liksom Hagnellgruppen trycker riktpreisutredningen på att samhället bör förstärka den fria konkurrensens positiva effekter genom en kraftfull satsning på att bekämpa konkurrensbegränsningar, på prisövervakning och på konsumentupplysning. Åtgärder föreslås på samtliga dessa områden.

Utredningen tar också upp något som i tidigare utredningsarbete inte tagits upp till uttrycklig behandling: satsningen på konkurrenslinjen bör också föra med sig åtgärder för skydd mot missbruk av konkurrensens frihet; ett skydd för konsumenterna mot vilseledande affärsmetoder. Riktpreisutredningen föreslår därför ett inrättande av ett konsumentombudsmannaämbete. Konsumentombudsmannen ska verka mot "vilseledande affärsmetoder" och "obilliga försäljningsvillkor" och ges en självständig ställning. Syftet med denna verksamhet, liksom med de övriga förslagen från riktpreisutredningen, är att stärka en för konsumenterna effektivt fungerande konkurrens.

1963 års konsumentupplysningskommitté

1968 kom 1963 års konsumentupplysningskommitté med sitt betänkande *Konsumentupplysning – principer och riktlinjer*. Ordförande var dåvarande näringsfrihetsombudsmannen Åke Sundqvist. Även denna kommitté slår fast att behovet av konsumentupplysning härleds ur det faktum att konkurrenslinjen valts och ska främjas. Effektiv konkurrens stärks av välinformerade konsumenter.

Konkurrenslinjen ifrågasätts inte utan betraktas som en given utgångspunkt.

Konsumentupplysningskommittén behandlar såväl nytto- som skadeeffekter av konsumentupplysning. Bland de förra tar kommittén upp utveckling av bättre produkter och utmönstring av mindre goda, effektivare konkurrens och vederhäftigare reklam. Bland skadeeffekterna påpekas att ovederhäftig konsumentupplysning (felaktig, ofullständig eller på annat sätt missvisande konsumentupplysning) kan leda till felaktiga köpbeslut och till att ett företags försäljning minskas och därmed dess konkurrenssituation försvagas på ett för företaget svårpåverkbart och helt orättfärdigt sätt.

Ovederhäftig och icke objektiv konsumentupplysning är farlig, eftersom konsumentupplysning definitionsmässigt ska vara vederhäftig och objektiv. Kommittén konstaterar också att några effektiva korrektiv mot vilseledande konsumentupplysning inte existerar och föreslår därför en konsumentupplysningsnämnd i syfte att skapa en beredskap mot de risker när det gäller vederhäftigheten som en vidgad konsumentupplysning för med sig.

Skoglundgruppen

1968 kom också den av socialdemokraterna och LO tillsatta arbetsgruppen i prisfrågor (Skoglundgruppen) med sin rapport *Om konsumentpolitik*.

Även denna arbetsgrupp utgår från den fria konkurrensens principer. En viktig del av konsumentpolitiken är således, menar gruppen, att stödja och förstora den grupp av medvetna konsumenter som på ett aktivt sätt ska medverka till att konkurrensen stimuleras. Prisreglering avvisas av gruppen. "Den svenska konsumentpolitiken bygger på den bedömningen att en fri tävlan mellan företagen leder till den snabbaste utvecklingstakten och därmed också till det bästa resursutnyttjandet och låga priser", säger den av SAP och LO utsedda gruppen år 1968.

Gruppen uttalar sig också för kraftfulla samhälleliga insatser mot konkurrensbegränsning. Man rekommenderar en effektiv prisövervakning, övervakning av försäljningsmetoder och en upplysning som riktas till konsumenter och producenter.

Konsumentpolitiken bör enligt Skoglundgruppen uttryckligen

ha syftet att förbättra möjligheterna för den på konkurrens vilande marknadsekonomiska teorin att fungera effektivt i praktiken: "Ett allvarligt problem för en väl fungerande konsumentpolitik är avståndet mellan de centrala teorierna för konsumenternas roll som pådrivande faktor i konkurrensen och de möjligheter konsumenterna har att i realiteten leva upp till dessa krav. Konsumentpolitiken måste se till att detta gap blir så litet som möjligt."

I detta syfte föreslår Skoglundgruppen en rad åtgärder. Den uttalar sig starkt för en utvidgning av varudeklarationssystemet och menar t o m att detta VDN-system borde utvidgas "till att omfatta en väsentlig del av konsumentupplysningens resurser". Vidare tycker man att Sverige med sin långa erfarenhet på varudeklarationsområdet bör kunna vara en drivande kraft i det internationella varudeklarationsarbetet.

Bland övriga förslag från arbetsgruppen märks åtgärder på skolundervisningens område och åtgärder för regional och lokal konsumentverksamhet. Skoglundgruppen föreslår också inrättandet av en konsumentombudsman och en samordning av samhällets konsumentpolitiska insatser till ett centralt organ.

Nya signaler: Lägesrapporten

1967 tillsattes *konsumentutredningen*. I december 1969 kom denna utredning med en första rapport från sitt arbete, den sk lägesrapporten.

De utredningar av olika sammansättning och olika uppgifter som dittills behandlat frågor inom det konkurrens- och konsumentpolitiska området under hela efterkrigstiden hade, vilket jag här genom exemplifieringar visat, haft en mycket likartad syn på konkurrensen och dess betydelse.

Man hade också sett mycket likartat på syftet med konsumentpolitiska åtgärder.

Konsumentutredningens lägesrapport bryter på flera väsentliga punkter med detta. Man vill införa ett nytt "synsätt" och presenterar stommen till "den nya konsumentpolitiken."

Lägesrapporten utgår från "en hushållscentrerad ekonomisk problemsyn." Riktigt vad detta innebär preciseras inte. Men bl a betyder det att de ekonomisk-teoretiska modellerna som idag används för att beskriva hur samhällsekonomin fungerar inte kan

användas i oförändrat skick. Vidare sägs att "en rad konsumentproblem inte alls eller bara delvis kan lösas med hjälp av konkurrensstimulerande medel. Den traditionella synen på konkurrens bör därför inte dominera de konsumentpolitiska åtgärderna."

Detta ställningstagande varken motiveras eller utvecklas närmare. Däremot görs konkurrens till föremål för en kritik, som synes gå ut på att konkurrens inte fungerar därför att verkligheten i stora stycken inte överensstämmer med den ekonomiska teorins modell av skren konkurrens. Det resonemanget torde ha slagit in öppna dörrar redan 1946.

Lägesrapporten diskuterar en konsumentpolitik som till syfte och innehåll är något betydligt mer än det som tidigare avsetts med begreppet konsumentpolitik. Man talar om en "offentlig konsumentpolitik, till vilken väsentliga avsnitt i den allmänna politiken kan hänföras."

Man får under läsningen ibland visioner av en politik som är överordnad allt annat men som aldrig blir särskilt klar i sina konturer.

I lägesrapportens mera konkreta förslag återfinns inte många konsekvenser av de svepande formuleringarna. Det sägs att en del av konsumentpolitiken bör vara "problemuppfångande och problemanalyserande." Man talar bl a om en informationsfunktion, en utbildningsfunktion och en opinionsbildande funktion och om tekniskt provningsarbete.

Vidare lanseras begreppet "producentpåverkan" definierat som "en samlande benämning på konsumentpolitiska åtgärder riktade till företag och myndigheter i avsikt att direkt påverka dessa i utformningen av handlingsprogram, så att enskilda människors och hushålls grundläggande problem blir bättre lösta".

När lägesrapporten offentliggjorts spekulerades det mycket om vilken grad av direkt styrning av företagen som konsumentutredningen här avsåg. En sak är klar: formuleringarna om producentpåverkan hade inte kunnat skrivas av någon som bekänner sig till vad tidigare utredningar kallat "konkurrenslinjen."

Lägesrapporten signalerade en regleringslinje och ifrågasatte konkurrensen. Den talade om en ny och vidare konsumentpolitik, en slags över-politik. Och den föreslog ett "centralorgan för konsumentfrågor."

Regleringslinjen utvecklades ibland av enskilda utredningsleda-

möter. Lillemor Erlander, LOs representant i utredningen, skrev och talade om konsumentpolitiken som "ett jämlikhetsskapande medel i ett system av ökad planering".

Marknadsföringslagen

Den konsumentpolitiska debatten var häftig under 60-talets sista år och 70-talets första. 1971 kom lagen om otillbörlig marknadsföring (MFL), konsumentombudsmannaämbetet och marknadsrådet (sedermera marknadsdomstolen).

Som nämnts hade riktpreisutredningen tidigare föreslagit en lagstiftning mot vilseledande affärsmetoder och inrättandet av en ombudsman för konsumentfrågor. Det förslaget utgick från en önskan att slå vakt om den fria konkurrensen. – Efter ett val av konkurrenslinjen borde följa åtgärder till skydd mot missbruk av konkurrensens frihet. Skoglundgruppen föreslog samma sak på samma grunder.

Den nya konsumentlagstiftningen byggde i hög grad på det arbete som under en lång följd av år bedrivits inom näringslivet självt genom Näringslivets Opinionsnämnd. Men denna verksamhet kom i många stycken att drabbas av de svårigheter som drabbar all självsaneringsverksamhet. På detta blev opinionsnämndens effektivitet lidande.

Även om det kan sägas att MFL:s regler endast tjänar syftet att skydda konsumenterna mot missbruk av den fria konkurrensen och på det sättet avser att främja effektiv konkurrens, står dock de två lagkomplexen KBL och MFL i motsatsställning till varandra genom att den förra ska motverka konkurrensbegränsningar och den senare ska dämpa och sätta gränser för konkurrensen.

Konsumentutredningens slutrapport

I konsumentutredningens slutrapport från 1971 konstateras till en början att man ser statsmakternas insatser hittills som "ett inlednings- och försöksskede". Utredningen menar, att "en grundläggande konsumentpolitisk målsättning väsentligen saknats" och att "verksamheten främst bedrivits mot bakgrund av ett konkurrens-ekonomiskt synsätt". Bland speciella svagheter i den tidigare kon-

sumentpolitiken nämns att "varudeklarationerna kommit att få en utpräglat teknisk inriktning".

Mot denna bakgrund finner man det nödvändigt med "en ny konsumentpolitik", som enligt konsumentutredningen skulle ha följande huvudinnehåll: Hushållen har, menar utredningen, en svag ställning i "det samhällsekonomiska samspelet". Konsumentpolitiken ska avhjälpa detta, särskilt när det gäller sk resurssvaga grupper. Målet för konsumentpolitiken är därvid att medverka till att skapa välbefinnande för individen i fysisk, psykisk och social mening.

En viktig uppgift för konsumentpolitiken blir då att samla in kunskap om hushållens faktiska situation, att genomföra sk hushållsekonomiska undersökningar och att utveckla lämpliga undersökningsmetoder. Dessa undersökningar ska mäta "i vilken utsträckning konsumenterna når det välbefinnande som eftersträvas i samhällsarbetet". Resultaten ska sedan jämföras med samhällets målsättning på olika områden. Brister i måluppfyllelse visar på konsumentproblem och ska avhjälpas med konsumentpolitiska åtgärder.

Vid bedömningen av hushållens *behov* kan man i den nya konsumentpolitiken inte utgå från konsumenternas *anspråk*, uttryckta genom tex efterfrågan av produkter. Behoven måste i stället – som i annat samhällsarbete – formuleras normativt "med utgångspunkt från samhällets ambitioner om individernas välbefinnande".

Konsumentpolitiken hittills hade, tycker konsumentutredningen, varit alltför snävt inriktad på information till konsumenterna om olika produkter. "På grundval av ett konkurrensekonomiskt synsätt har konsumenternas val av varuvarianter antagits ha ett avgörande inflytande på produktutformning o dyl". Detta, menar utredningen, är ett oriktigt antagande. Därför måste konsumentpolitiken arbeta även med andra medel än information och inrikta sitt informationsarbete också på andra vägar än produktinformation och på andra målgrupper än konsumenter.

Hushållens "planerings- och kontrollresurser" behöver förstärkas genom "konsumentinriktade insatser av olika slag". Vidare ska konsumentpolitiken väcka debatt och skapa opinion och samarbeta nära med utbildningsväsendet. Man ska också "genom ett förtroendefullt och väl fungerande samarbete med näringsliv och offentlig produktion söka nå en bättre konsumentanpassning av produ-

centsidans politik och olika normsystem." Detta är slutrapportens mera mjuka formuleringar av lägesrapportens "producentpåverkan".

Varudeklarationerna ska redovisa "väsentliga bruksegenskaper" och helst ge garantier beträffande sådana. Informationsverksamheten ska inriktas på frågor av större betydelse än val av produkter. "Hushållens större planeringsfrågor och andra mera grundläggande frågor bör skjutas i förgrunden." Konsumentpolitiken ska därvid inte bara ägna sig åt det som tidigare kallats konsumentproblem. Detta begrepp ska vidgas och konsumentpolitiken ska ägnas åt "större och mera väsentliga", "mera grundläggande" frågor.

Även i konsumentutredningens slutrapport föreslås en central myndighet för att handha konsumentpolitiken. Den myndigheten benämner utredningen ett "Konsumentverk."

Konsumentutredningens slutrapport fullföljer den regleringslinje som signalerades redan i lägesrapporten. Konsumentpolitiken ska inte längre *stärka* och *utnyttja* konkurrensen. Den ska i stor utsträckning *ersätta* konkurrensen, eftersom denna inte fungerar till konsumenternas bästa. Hela utredningens resonemang om "det konkurrensekonomiska synsättet" och diskussionen om "normativa behov" utgör i själva verket ett underkännande av konkurrensen som princip. Det mest intressanta med resonemanget är kanske att man inte försöker leda det i bevis.

Det "konkurrensekonomiska synsättet" är för snävt. Producenter *måste* ha hjälp av byråkrater för att konsumentanpassa sina utbud. Normativa behov vad gäller varor och tjänster *ska* formuleras av samhället – "som i annat samhällsarbete". Dvs det som tidigare kallats konkurrenssektor, inom vilken konkurrensen antagits vara den bästa garantin för människans möjligheter att tillfredsställa behov, blir med ett penndrag en sektor för samhällsarbete, där behov ska formuleras normativt, "som i annat samhällsarbete", dvs planmässigt och byråkratiskt. Detta är regleringslinjen, även om inte utredningen i sina förslag fullt ut tar konsekvenserna av sin diskussion.

Mera reglering: SAP, LO och TCO

1972, året efter konsumentutredningens slutrapport, kom två skrifter med ännu starkare uttryck för regleringslinjen. Det är dels

den av SAP och LO gemensamt utgivna *Socialdemokratisk konsumentpolitik*, dels LO/TCOs *Löntagarna och konsumentpolitiken*.

I den förra skriften framställs den fria konkurrensen snarare som ett hinder för tillfredsställande av mänskliga behov än ett verktyg för att åstadkomma detta. Efterfrågan från konsumenterna är för det första en osäker mätare av deras behov och för det andra finns inga garantier för att denna efterfrågan överensstämmer med samhällets mål om behovstillfredsställelse fysiskt, psykiskt och socialt. Arbetrarrörelsen har, säger skriften, en central roll när det gäller att bekämpa marknadsekonomin och konkurrensens avigsidor. Några fördelar hos marknadsekonomi och konkurrens nämns inte.

Jämförelser mellan denna skrift och den s k Skoglundrapporten, som kom endast fyra år tidigare, är intressanta. LO/TCO-skriften går nämligen ett steg längre. Dels konstaterar man att konkurrensen inte fungerar, dels säger man att säljarsidan ofta och medvetet med hjälp av "påträngande reklam" söker avleda konsumenternas uppmärksamhet från de faktorer som är av intresse vid ett köp. Det är inte så, säger LO och TCO, att det vi vill ha också produceras. Undersökningar har nämligen visat att konsumenternas inflytande över produktutvecklingen är i det närmaste obefintligt.

I den mån konkurrens nämns, är det när man talar om marknadshushållningens inkompetens då det gäller att tillfredsställa "verkliga" behov. Dessutom har således TCO och LO uppfattningen att producenter i en marknadsekonomi aktivt, ofta och medvetet *motarbetar* ett tillfredsställande av konsumenternas behov.

Den förändrade attityden till konkurrens

Från nyetableringssakkunniga 1951 till LO/TCO 1972 har således synen på konkurrens starkt förändrats. Från konsumenternas synpunkt tyckte nyetableringssakkunniga 1951 att konkurrensen skulle stärkas och konkurrensbegränsningen motarbetas. Från samma synpunkt tyckte LO och TCO 1972 att konkurrensen snarast skulle motarbetas och ersättas med konsumentpolitiska regleringar.

Men det är inte så, vilket framgått av min genomgång av några utredningar under tjugo år, att denna förändring i synen på konkurrensen skett gradvis. Synen på effektiv konkurrens som bästa konsumentpolitik fanns t o m kvar i Skoglundgruppens rapport

1968. Det var först konsumentutredningens lägesrapport som 1969 bröt med den synen. Sedan dess har konkurrensen råkat i vanrykte. När man läser källorna till vanryktet förstår man inte riktigt varför och hur det har uppstått.

Tidigare (t o m 1968) menade man att konsumentpolitiken skulle vara underordnad konkurrensens princip. Genom konsumentpolitiken skulle konkurrensen fungera bättre. Därför var det viktigt att samhället bekämpade konkurrensbegränsningar och övervakade priserna. Det blev en samhällsangelägenhet att underblåsa näringslivets konkurrensvilja. Konsumentupplysning blev viktig.

Nu (fr o m 1970) är konsumentpolitiken det överordnade begreppet. Konkurrens är inte så viktigt och oftare skadligt än nyttigt. Enligt den "nya konsumentpolitiken" är konsumentupplysning någonting rätt futtigt, i avsaknad av vidare vyer. I stället ska man utsätta producenterna för direkt påverkan och ägna sig åt "hushållens övergripande planeringsfrågor". Det förra står direkt i strid med konkurrenslinjen. Vad det senare egentligen innebär för konsumenterna går knappast att skönja, mer än att konsumentinformationen från samhällets sida med stor sannolikhet har försämrats sedan den nya konsumentpolitiken började tillämpas. Skoglundgruppen t ex uttalade sig starkt positivt för en vidareutveckling av vårt gamla varudeklarationssystem. VDN-systemet var ett område där vi med fog kunde säga att vi i Sverige hade uppnått någonting och att vi internationellt var ett föregångsland. Men konsumentutredningen tyckte varudeklarationerna var "för tekniska" och Konsumentverket har nu skrotat hela systemet. Just ingenting har kommit i stället.

Tidigare hade man uppfattningen att konsumenternas behov, så som de kom till uttryck i efterfrågan av varor och tjänster, borde styra produktionen. I den nya konsumentpolitiken ska behoven definieras normativt. Detta står direkt i strid med konkurrenslinjen.

Den nya konsumentpolitiken ska särskilt rikta in sig på svaga konsumenter. Efter sex års försök har Konsumentverket ännu inte, såvitt jag vet, lyckats ge en användbar, dvs för arbetsinriktningen styrande, konkretisering av detta begrepp.

Konkurrensens princip som styrande för konsumentpolitik i konsumenternas intresse slängdes ut – lättvindigt och i stort sett utan analys. I stället fick vi en tämligen oklart formulerad regleringslinje på konsumentpolitikens område.

Kampen mellan konkurrens- och regleringslinjerna

Men konkurrensens princip lever ändå kvar och kallas "konkurrenspolitik". Vi har kvar vår konkurrensgränsningslag, vår NO och vårt näringsfrihetsråd, även om det senare numera kallas marknadsdomstol och också dömer i konsumentlagstiftningsärenden.

Tidigare gick konkurrens och konsumentpolitik hand i hand i konsumenternas intressen. Nu råder konkurrenslinjen i konkurrenspolitiken och regleringslinjen i konsumentpolitiken. Båda "politikerna" arbetar för konsumenternas intressen. Hagnellgruppen sa 1965 att "det möter svårigheter" att samtidigt tillämpa konkurrenslinje och regleringslinje. Men det är vad vi just nu är i full färd med.

Det är lätt att finna exempel på motsättningar mellan regleringslinjen i konsumentpolitiken och konkurrenslinjen i konkurrenspolitiken när det gäller synen på och lösningar av konsumentfrågor. Det gäller såväl teoretiskt som i den praktiska tillämpningen av de båda "politikerna". Här följer ett exempel från den tid då "den nya konsumentpolitiken" bara hade tillämpats i ett år.

■ Våren 1973 sändes från **handelsdepartementet** ut en promemoria på remiss. I promemorian diskuterades sk tillfällig handel och flera inskränkningar i rätten att bedriva sådan föreslogs.

■ I remissyttrandet från **näringsfrihetsombudsmannen** åberopas det starka konsumentintresset av konkurrens mellan olika handelsformer. NO avslutar sitt remissyttrande på följande sätt:

Sammanfattningsvis vill jag framhålla att frågan om en reglering av tillfällig handel i första hand bör bedömas med utgångspunkt i konsumentintresset. Omständigheter som att tillfällig handel skulle undandra sig skatt, underlåta att betala avtalsenliga löner eller nyttja från arbetshygieniska synpunkter olämpliga lokaler bör enligt min mening knappast få inverka på bedömningen, eftersom sådana förhållanden regleras generellt för all näringsverksamhet i andra sammanhang.

I och för sig vill jag inte göra gällande annat än att det från konsument-synpunkt kan vara förenat med vissa olägenheter att tillfällig handel har en obeständig karaktär på den lokala marknaden. Häremot måste emellertid ställas vissa fördelar. Påståendet att tillfällig handel har negativa effekter på den bofasta handeln kan vara riktigt om man ser det från den bofasta handels synpunkt. Från konsumentsynpunkt blir bedömningen emellertid

en annan. Den tillfälliga handeln utgör många gånger en för den bofasta handeln nyttig konkurrensfaktor, främst när det gäller varupriserna. Vidare kan den tillfälliga handeln komplettera den bofasta handeln inte minst i mindre tätorter och glesbygd.

Den mest betydelsefulla fördelen från konsumentsynpunkt med den tillfälliga handeln torde emellertid vara att den utgör en potentiell utvecklingsfaktor. Såsom tidigare framhållits kan viktiga försök till förnyelse inom detaljhandeln inte sällan göras i form av tillfällig handel. Den föreslagna regleringen av den tillfälliga handeln kan därför medföra från konsumentsynpunkt negativa effekter.

NO vill under hänvisning till vad här anförts avstyrka det i promemorian framlagda förslaget om ändring i förordningen (1968:564) om tillfällig handel. NO vill däremot förordna att man söker finna lämpliga former för att – utan konkurrensbegränsande åtgärder – underlätta för konsumenterna och vederbörande myndigheter att identifiera och ingripa mot utövare av tillfällig handel i de fall där så påkallas.

- **Konsumentverket** intog en i förhållande till NO rakt motsatt hållning och förordade den i departementspromemorian föreslagna inskränkningen i rätten att bedriva tillfällig handel. Därvid åberopade Konsumentverket, liksom NO, konsumentintresset.
- I proposition 1975:52 föreslog **regeringen** starka begränsningar av handelsformen tillfällig handel. – Rätten att inomhus bedriva sådan handel utan tillstånd upphör. Tillstånd ska meddelas endast om särskilda skäl föreligger. Tillståndsprövningen flyttas från polismyndighet till länsstyrelse.
- **Riksdagen** antog propositionen.

Vinner regleringslinjen?

Frågan är om detta exempel ska anses vara ett symptom på att regleringslinjen mera allmänt håller på att vinna terräng på konkurrenslinjens bekostnad. – Jag tror att det är så. Det finns flera symptom. Ungefär samtidigt som inskränkningarna av tillfällig handel diskuterades infördes den nya prisregleringslagen. Denna gör prisreglering möjlig på långt svagare krisindikationer än 1956 års lag och den har, som bekant, varit flitigt i bruk.

Alla utredningar som tidigare varit inne på området prisreglering

hade slagit ifrån sig med båda händer, åberopande konsumenternas nytta av konkurrens. Prisreglering skulle förbehållas situationer av allvarlig kriskaraktär. Men den nya prisregleringslagen infördes, liksom den nya konsumentpolitiken, efter en mycket knapphändig analys.

Det gjordes en utredning inom handelsdepartementet, vars resultat presenterades i departementspromemorian "Prisreglering som stabiliseringspolitiskt instrument". I huvudsak sägs det i denna promemoria att generella ekonomisk-politiska medel inte varit tillräckliga för att hålla inflationen stången och att prisreglering används i ökad omfattning i andra länder.

Däremot görs en mycket begränsad analys av varför de mera traditionella ekonomisk-politiska instrumenten inte lyckats så väl. Inte heller blir läsaren särskilt övertygad om att prisstopp, utfästelsepris eller anmälningsplikt skulle vara bättre som instrument.

I promemorian redovisas inte heller de studier av prisregleringars stabiliseringspolitiska effekter, som gjorts framförallt i USA och vilkas resultat fanns tillgängliga när promemorian skrevs. Dessa studier visar att det är svårt att påvisa om priskontroll överhuvudtaget har några positiva effekter på den allmänna prisnivån. Om sådana positiva effekter existerar, är de i alla händelser små och kortsiktiga.

De negativa effekter genom konkurrensbegränsning i olika former som i tidigare diskussioner resulterat i ett fördömande av prisreglering, väger i departementspromemorian utomordentligt lätt. De avfärdas med en mening om att några olägenheter inte behöver befaras. 1973 års prisregleringslag innebär ett klart avsteg från konkurrenslinjen.

Ytterligare ett symptom: Genom tilläggen 1976 till MFL avseende informationsplikt och otjänliga produkter skärps motsättningarna mellan konkurrensbegränsningslagen och marknadsföringslagen ytterligare. Genom dessa tillägg kan det vara otillbörlig marknadsföring att exempelvis underlåta att lämna viss information. Med lagens paragraf om informationsplikt som grund kan Konsumentverket och KO utfärda riktlinjer med föreskrifter om viss minimi-information. Detta är mera av ett intrång i den fria konkurrensen än att stämpla en vidtagen konkurrensåtgärd som otillbörlig. Det är ett klart symptom på regleringslinje.

Konkurrensutredningen: Motsättningar finns inte!

I tio år har vi bevittnat en dragkamp mellan konkurrens och reglering. Men i de flesta sammanhang skyler man bara över spänningarna mellan de två alternativen. Den s k *konkurrensutredningens* betänkande utgör ett bra exempel på detta.

Konkurrensutredningen tillsattes av handelsminister *Feldt* år 1974 och hade uppdraget att se över konkurrensbegränsningslagstiftningen. Utredningens betänkande kom 1978. I detta föreslås en ny konkurrensbegränsningslag med bibehållet bruttoprisförbud, utvidgat förbud för anbudskarteller och nya förbud mot priskarteller och marknadsdelning. Förhandlingsprincipen vad gäller generalklausulen ersätts av en förbudsprincip. Vidare föreslås regler för prövning av företagsförvärv.

Redan av handelsministerns direktiv till utredningen framgår att konkurrensen som princip inte nödvändigtvis behöver styra utredningen. "Jag vill framhålla", skriver statsrådet, "att de sakkunniga inte bör bindas av några mera detaljerade direktiv utan ha möjlighet att förutsättningslöst diskutera vad som eftersträvas med lagstiftningen. En sådan diskussion kan ge de sakkunniga anledning att överväga om den lagstiftning det här är fråga om skall bygga på begreppen konkurrens och konkurrensbegränsning eller om andra utgångspunkter bör anges för denna."

Man kan fråga sig om utredningen egentligen tror på konkurrensens princip och verkligen är ute för att motverka begränsningar av konkurrens. Det gäller särskilt reglerna för prövning av företagsförvärv. Ett sådant förvärv ska nämligen kunna förbjudas inte bara med hänsyn till den från allmän synpunkt skadliga verkan av förvärvets konkurrensbegränsande effekt utan utredningen säger: "Förbud eller åläggande för att förhindra olägenhet av förvärvet kan avse tex konkurrens-, konsument-, sysselsättnings- eller regionalpolitiskt betingade villkor."

Regleringslinjen är således på marsch in i självaste konkurrenslagstiftningen!

Att det finns spänningar mellan konkurrens och reglering i utformningen av dagens konkurrens- och konsumentpolitik tycks utredningen vara ganska omedveten om. Utan närmare analys sägs exempelvis: "prisregleringarna under senare år innebär inte att konkurrenslinjen har övergivits." Och utredningens skildring av

relationerna mellan konsumentpolitiken och konkurrenspolitiken är rent idyllisk.

Konkurrensutredningen har trots allt uppmärksammat motsättningarna mellan de olika myndigheter på konsument- och konkurrenspolitikens område, som har att tillvarata konsumenternas intressen fast på olika sätt. Den föreslår därför en samverkan mellan dessa myndigheter genom "att ett för myndigheterna gemensamt utbildningsProgram utarbetas av de berörda myndigheterna."

Dags för analys!

Den nya konsumentpolitiken bygger på regleringens grund och på att "det konkurrenssekonomiska synsättet" inte är bra för konsumentnyttan. Den ännu existerande konkurrenspolitiken hyllar den effektiva konkurrensen som bästa konsumentpolitik. Den föreslagna nya konkurrenspolitiken är, även den, något mera regleringsvänlig.

Regleringens och konkurrensens principer har i ett tiotal år kämpat om att vara bäst på att tillvarata konsumenternas intressen. Nu verkar regleringslinjen ta över, men utan att saken diskuteras. Konkurrensen är ifrågasatt och undergrävs genom konsumentpolitikens regleringslinje. Men vi diskuterar inte om det är bra eller dåligt att vi successivt fjärmars oss från den konkurrenslinje som vi tidigare så starkt bekände oss till.

De som påstår att detta är bra står i stort sett på konsumentutredningens mycket bräckliga grund. För det var med den det började. Och den utredningen gav just inga argument varför "det konkurrenssekonomiska synsättet" plötsligt borde betraktas som förlegat och varför vi behövde "den nya konsumentpolitiken."

- Denna nya konsumentpolitik har nu fungerat i sex år. Är den bättre än den gamla, som vilade på konkurrensens princip? I vilka för konsumenterna konkreta avseenden?
- Konsumentutredningen betraktade tiden före konsumentutredningen som ett "inlednings- och försöksskede" och man påstod att "en grundläggande konsumentpolitisk målsättning väsentligen saknats". – Finns det målet idag? Hur ser det ut? Eller försöker man fortfarande?

- Enligt konsumentutredningen var det viktigt att genomföra hushållsekonomiska undersökningar och att utveckla metoder för sådana. – Hur har det gått med det arbetet?
- Och hur fungerar producentpåverkan då det gäller konsumentanpassningen av varor och tjänster?
- Vidare borde "hushållens större planeringsfrågor och andra mera grundläggande frågor skjutas i förgrunden." Vad betyder detta mera konkret och hur har man skjutit det i förgrunden under de sex åren?

Kort sagt: Hur har avstegen från konkurrenslinjen utfallit? Och vilken slutsats ska vi dra? Ska vi fortsätta på den inslagna regleringslinjen? Eller ska vi återvända till en konsumentpolitik med ett "konkurrensekonomiskt synsätt" och med starka komplement av åtgärder mot konkurrensbegränsning, av prisövervakning och av konsumentupplysning?

Det är nu dags för analys och värdering: Konkurrens eller reglering?

Referenser

SOU 1951:27, Konkurrensbegränsning. Betänkande med förslag till lag om skydd mot samhällsskadlig konkurrensbegränsning

Kungl Maj:ts proposition nr 103, 1953 med förslag till lag om motverkande i vissa fall av konkurrensbegränsning inom näringslivet m m

SOU 1955:16, Pris och prestation i handeln

PM av arbetsgruppen för prisövervakningsfrågor, Handelsdepartementet, stencil 1965:2

SOU 1966:48, Prissamverkan och konkurrens

SOU 1968:58, Konsumentupplysning, principer och riktlinjer

Om konsumentpolitik, Slutrapport av SAP-LO-gruppen i prisfrågor, stencil, Stockholm 1968

Synpunkter på den framtida konsumentpolitiken, lägesrapport från konsumentutredningen, stencil, Handelsdepartementet 1969:5

Lag 29 juni 1970 om otillbörlig marknadsföring
SOU 1971:37, Konsumentpolitik, riktlinjer och organisation
Erlander, L. Konsumentpolitik, Tiden 1969:1
Erlander, L. Konsumentpolitik, Tiden 1970:6
Socialdemokratisk konsumentpolitik, Borås 1972
Löntagarna och konsumentpolitiken, Stockholm 1972
Förslag till ändring i förordningen om tillfällig handel, stencil, Handelsdepartementet, 1973:3
Näringsfrihetsombudsmannens yttrande över förslag till ändring i förordningen om tillfällig handel, Näringsfrihetsombudsmannen, stencil, 1973
Konsumentverkets yttrande över förslag till ändring i förordningen om tillfällig handel, Konsumentverket, stencil, 1973
Regeringens proposition nr 1975:52 med förslag till lag om tillfällig handel
Prisreglering som stabiliseringspolitiskt instrument, stencil, Handelsdepartementet 1973
SOU 1978:9, Ny konkurrensbegränsningslag

LARS FOYER

Konsumentfrågorna i riksdagen

Ett innehållsrikt sakområde

Avskaffa Mors dag och Fars dag! Förbjud krigsleksaker! Byt ut marknadsdomstolens sakkunnige i konsumentfrågor mot en pensionsrepresentant, så att domstolens beslut blir mer konsumentvänliga! Kräv tillstånd för försäljning av blommor på gatorna!

Detta är några exempel från de senaste åren på förslag varigenom riksdagsledamöter har dokumenterat sitt intresse för konsumentfrågor. Massmedia uppmärksammar gärna förslag av den här typen. Allmänheten kan lätt få intrycket att det är genom handfasta punktingripanden – gärna i form av förbud – som våra politiker vill omforma samhället till konsumenternas fromma.

Lyckligtvis är konsumentfrågorna i riksdagen ett större komplex än så. Konsumentpolitik är, för den som så vill, ett stort och rikt fält för politisk aktivitet. Min tes är emellertid att det fattas mycket innan konsumentfrågorna får den roll inom politiken som de är värda. Engagemanget i dem ter sig ganska svagt. Man har skäl att efterlysa en övergripande helhetssyn bakom de konsumentpolitiska utspel som förekommer.

Det är sent som konsumentpolitiken har dykt upp som ett särskilt sakområde inom politikens totala fält – vid sidan om skattepolitik, försvarspolitik, kriminalpolitik, kreditpolitik, kulturpolitik och många andra väletablerade intressesfärer. Liksom miljöpolitik, energipolitik och regionalpolitik är den exempel på hur beståndet av politiska specialiteter förändras och växer. Nya accenter och infallsvinklar, nya medborgarkrav och samhälleliga åtaganden ger nya delområden som fordrar sin anpart av politikernas uppmärksamhet.

Utan att förringa tidigare insatser kan man påstå att det huvudsakligen är under 1970-talet som konsumentpolitik har varit ett levande begrepp. Det var 1970 som vi fick den första mera gene-

rella lag som var direkt avsedd till konsumenternas skydd – lagen om otillbörlig marknadsföring. Konsumentombudsmannen och marknadsdomstolen trädde till som instrument för marknadsföringslagen.

År 1972 togs nästa organisatoriska grepp med inrättandet av konsumentverket. Tre år senare antogs en ny, utvidgad marknadsföringslag, som motiverade att konsumentverket och konsumentombudsmannen fördes samman till en myndighet. Samma år, 1975, kom också försiktiga statliga riktlinjer för en kommunal konsumentpolitisk verksamhet. Avtalsvillkorlag, hemförsäljningslag, konsumentköplag och konsumentkreditlag är också produkter av lagstiftningsbeslut under 1970-talet. En äldre lag i konsumenternas intresse, prisregleringslagen, har från 1971 tagits i aktivt bruk enligt nya principer.

Den nya utskottsorganisation som infördes vid enkammarreformen 1971 har gett riksdagen en bättre organisatorisk apparat för behandling av konsumentfrågorna. Den centrala delen av dem – konsumentverksamhetens allmänna riktlinjer, organisation och budget liksom den marknadsrättsliga lagstiftningen – hör till näringsutskottets verksamhetsområde. Viktiga grupper av konsumentfrågor är emellertid placerade på annat håll. Lagutskottet svarar för den civilrättsliga lagstiftningen för konsumenternas räkning, tex konsumentköplagen och hemförsäljningslagen. På jordbruksutskottet faller de konsumentfrågor som hör hemma inom statens jordbruksnämnds och statens livsmedelsverks räjong. Bostadskonsumenternas problem är till övervägande delen civilutskottets sak.

Även en ganska snäv definition av begreppet konsumentfrågor täcker en mångfald av ämnen, som kan aktualisera samhällseliga insatser av mycket skiftande slag. Där är åtgärder för att ge konsumenterna upplysning och skydd. Till frågorna om konsumentskydd kan man räkna dem som gäller kontroll och auktorisation av olika företagskategorier och yrkesgrupper, tex inkassobyråer, bilreparatörer, låssmeder. Där är frågor om detaljhandelns struktur och villkor – affärstidsreglering eller icke, stormarknadsetablering, tillfällig handel, kommersiell service i glesbygd. Bland rörelsereglererna för bankerna och andra kreditinstitut och för försäkringsbolagen finns de som är viktiga från konsumentensynpunkt.

Om perspektivet vidgas finns konsumentaspekter att beakta i

många fler sammanhang. Man kan särskilt tänka på den rika flora av industribranschfrågor som riksdagen har haft att pröva under senare år. – Hur påverkas konsumenterna exempelvis av utvecklingen inom teko- och skoindustrin? Vad innebär för dem de importdiskriminerande inslag som kan höra till stödpolitiken? Vi påminns om att politik bl a är intressekonflikter. Mot renodlade konsumentintressen på kortare sikt står tex beredskapssynpunkter, omsorger om industrin, hänsyn till handelsanställdas önskemål. Vad man kan önska och kräva är att konsumentintressena blir klart artikulerade i alla relevanta politiska sammanhang och inte förvisas till ett begränsat reservat för konsumentskydds- och konsumentupplysningsentusiaster.

Motsättningar och samstämmighet

En väsentlig fråga när man ser tillbaka på det senaste årtiondets konsumentpolitiska expansion är hur kontroversiella riksdagens beslut har varit. – Hur skall man politiskt karakterisera marknadsrättens och civilrättens konsumentskyddsregler? Är de en minsta gemensam nämnare, fastställd till förtrytelse för stora grupper med mera ambitiösa strävanden? Eller har de tvärtom kommit till under hårt motstånd från grupper som velat ha mera slagkraftiga och ingripande bestämmelser? Eller präglas rentav besluten av samstämmighet i det väsentliga? – När det gäller den marknadsrättsliga konsumentlagstiftningen, främst marknadsföringslagen och avtalsvillkorlagen, är spørgsmålet särskilt intressant, eftersom den kännetecknas av en otraditionell teknik med generalklausuler och vitessystem.

Svaret måste bli att samstämmigheten är påtaglig. Ingen av de centrala konsumenträttsliga lagarna har mött politiskt motstånd. Först i konsumenträttens gränsområden, där det tex gällt förbud mot alkohol- och tobaksreklam, har avslagsyrkanden framförts. Eljest har de motioner och reservationer som förekommit gällt mera begränsade ting. Rättssäkerhetssynpunkter har åberopats för att marknadsdomstolens beslut skulle få överklagas hos högsta domstolen. Man har velat ge näringsidkare del av rätten att föra talan mot näringsidkare på grundval av lagstiftning som primärt är till konsumenternas skydd. Det har också funnits de som velat skärpa eller utvidga en del regler, exempelvis så att hemförsälj-

ningslagen skulle gälla också vid kontantköp och marknadsföringslagen bli än mer restriktiv mot tilläggserbjudanden.

Vad som nu har sagts gäller alltså den rent konsumenträttsliga lagstiftningen. Att däremot frågan om affärstidsreglering har varit och är djupt kontroversiell är ett välbekant faktum.

Även i fråga om de konsumentpolitiska organen och deras verksamhet har det rått mer enighet än strid. Regeringens förslag 1972 om inrättande av ett konsumentverk och om riktlinjer för dess verksamhet bemöttes mycket positivt av riksdagen. Ändrings- och tilläggsförslagen var marginella, som följande exempel visar.

Centerpartister och moderater ville vidga konsumentverkets uppgifter till att också omfatta information om offentliga tjänster. Varudeklarationsverksamheten fanns det en del synpunkter på. Trogen en ofta skönjbar tendens ville riksdagsmajoriteten ha "ett parlamentariskt inslag" i konsumentverkets styrelse. Inte annorlunda var bilden när KO och konsumentverket förenades 1976. Efter inledande protest accepterade moderaterna i slutomgången att konsumentverkets chef och KO blev samma person; bara centerpartiet motsatte sig detta. Vidare fanns det särmeningar om "bred parlamentarisk sammansättning" av konsumentverkets styrelse och om ett varudeklarationssystem "med bruksinriktad utformning".

Den allmänna ram för det nya konsumentverkets verksamhet som statsmakterna har angett skall successivt fyllas med innehåll. Anspråken från olika intressenter är skiftande, och resurserna är naturligtvis knappa, som för varje expansiv myndighet. Verkets instruktion och KO:s lagstadgade uppgifter ger ledning vid vägvalet. Men i sista hand behövs här som annorstädes inom förvaltningen en fortlöpande politisk styrning som skapar förutsättningar för att myndighetens handlande överensstämmer med uppdragsgivarnas intentioner.

I vilken mån och hur styr nu riksdagen konsumentverkets aktiviteter?

I princip är möjligheterna för en målmedveten och preciserad styrning de bästa. Konsumentverket har alltifrån början en budget "i programtermer", som det heter. Programbudgeteringen skall skapa beslutunderlag som ger politikerna möjlighet att välja mellan olika handlingsalternativ. Regering och riksdag skall ange klart och rationellt formulerade mål. På myndighetsnivå får man sedan

välja medlen för att nå de fastställda målen och delmålen.

Konsumentverket har fyra huvudprogram och inom dem en rad delprogram. Man kan inte klaga på utförligheten i verkets anslagsframställningar. För varje delprogram presenteras utfallet av det nyligen avslutade budgetårets arbete, internbudget för det budgetår som just har inletts, en plan på fem års sikt och budgetförslag för det år som det närmast gäller. I denna text finns en uppsjö av programmatiska uttalanden, kanske inte så preciserade men tillräckliga som underlag för en klar reaktion från uppdragsgivarnas sida.

Hur redovisas detta material för riksdagen? – I budgetpropositionen 1979 får man för varje program en mycket kort översikt över verksamheten och några rader om verkets resurskrav. Delprogrammen nämns inte ens. En tabellarisk sammanställning visar begärda och beräknade anslagsbelopp för de olika huvudprogrammen. Det framgår att verket reellt sett får minskade resurser i stället för, som det begärt, drygt 3 miljoner kronor i nytillskott utöver den summa som går åt till följd av pris- och lönehöjningar.

Resursminskningen är förståelig i ett ansträngt statsfinansiellt läge. Men vilka prioriteringar ger handelsministern besked om, till ledning för riksdagens budgetbehandling? Vilken är den politiska viljan bakom den summa som bjuds? Där man kunde vänta svaret står bara följande: "Med hänvisning till sammanställningen beräknar jag anslaget till . . . Jag har vidare förutsett en viss prutning under anslaget . . ." Denna lakoniska stil har handelsminister Hardar Cars ärvt från sin företrädare. Staffan Burenstam Linder hade valt samma uppläggning 1978. Året dessförinnan tillfogade han att han inte hade något att erinra mot den allmänna uppläggnings av konsumentverkets verksamhet.

Regeringens budgetförslag för konsumentverket innebär med andra ord att statsmakterna skall delegera till verket att anpassa sin totala verksamhet till en väsentligt snävare ekonomisk ram än det självt har gjort anspråk på. Den vägledning som budgetförslaget ger om prioriteringsgrunder är anslagsbeloppens fördelning på huvudprogram. Till denna delegeringsprincip har de facto riksdagen enhälligt anslutit sig. Att socialdemokraterna vid det nya konsumentverkets inrättande 1976 ville förstärka verkets resurser något mer än regeringen föreslog – och detta med sikte på ett par speciella ändamål – rubbar inte det omdömet.

Att ingen på allvar har invänt mot delegeringen innebär dock inte att konsumentverkets verksamhet har varit okontroversiell under de senaste åren.

År 1978 – då handelsministern var moderat – kom från folkparti-håll (Olle Wästberg m fl) en principiellt syftande motion om att tyngdpunkten i konsumentpolitiken borde förskjutas i riktning mot utbildning och upplysning. Konsumentpolitiken bör präglas av konsumentmakt, inte konsumentverksmakt, var den slagordsmässiga sammanfattningen. Motionen anknöt till folkpartiinitiativ tidigare under 1970-talet. I motiveringen angavs en del konkreta inslag i den satsning som folkpartisterna tänkte sig – återgång till "VDN-tänkandet", åtgärder mot märkesdifferentiering, bibehållen rikstелефonservice hos konsumentverket för konsumenter i hela landet. Näringsutskottet bemötte motionärerna och ville framför allt förmedla en mera nyanserad syn på det riktlinjearbete som numera spelar en central roll inom konsumentverket. Verkets aktiviteter med inriktning på producenterna och dess aktiviteter med inriktning på konsumenterna betingar varandra ömsesidigt, sade utskottet. Producentpåverkan och konsumentupplysning borde inte sättas i motsatsställning till varandra.

I utskottet godtog huvudmotionären själv att hans förslag lämnades utan åtgärd. Man borde, menade han liksom utskottet i övrigt, vänta till dess man kunde diskutera konsumentverkets verksamhet mot bakgrund av en väntad lägesrapport från insynsutredningen. I ett särskilt yttrande pläderade han emellertid för en ändrad, liberal konsumentpolitik. Han uttryckte ogillande över att en konsumentmyndighet med otillräcklig kompetens kunde driva långtgående krav över konsumenternas huvuden.

År 1979 är rollerna omkastade. Det ansvariga statsrådet är folkpartist, och det är en grupp moderater som i en motion ger luft åt stark kritik av konsumentverkets aktiviteter. Återigen är det riktlinjearbetet som kommer i skottfältet. Motionärerna frågar "om det är rimligt att hart när alla konsumentvaror skall regleras i ett byråkratiskt nätverk av detaljerade lagparagrafer och andra bestämmelser". De vill bort från lagstiftnings- och regleringslinjen – i stället efterlyses hushållsekonomisk forskning, varutester, utbildning och information. Konklusionen blir att en kommitté bör tillsättas för att utarbeta nya riktlinjer för konsumentverkets verksamhet.

Utan att ställa sig på den ena eller andra sidan i debatten om konsumentverket kan man hävda att kritikerna i stället för schvungfulla deklarationer eller krav på ännu en konsumentpolitisk utredning borde finna en annan utväg mera närliggande. Det naturliga borde väl vara att kräva att riksdagen gör allvar av den programbudgetteknik som den har skaffat sig tillgång till. Det skulle vara möjligt att vid utskottsbehandlingen med en ganska måttlig insats av tid och intresse gå igenom konsumentverkets verksamhet inom delprogram efter delprogram. Detta skulle ge en mera realistisk uppfattning av vad som verkligen sker än den utomstående normalt kan skaffa sig. Det skulle vidare tvinga både verkets kritiker och dess anhängare att artikulera sina synpunkter och göra konkreta ställningstaganden. Det skulle leda till ett politiskt ansvarstagande för huvudlinjerna i konsumentverkets agerande. Och det skulle ge en vink om att regeringen skulle kunna spela en mera aktiv roll i en dialog mellan konsumentverket och statsmakterna.

Några kritiska iakttagelser

Delvis med anknytning till det föregående vill jag till sist formulera några iakttagelser – mest kritiska – om konsumentfrågorna i riksdagen.

Konsumentpolitikerna i riksdagen är få. Parlamentariskt arbete förutsätter visserligen specialisering och ömsesidigt förtroende inom partigrupperna. Men det borde vara naturligt att något fler av de 349 ledamöterna visade ett spontant intresse för konsumentfrågorna.

Riksdagsmotioner är på konsumentområdet som eljest en brokig materia. Ett par programmatiskt inriktade motioner har nyss berörts. De avslöjar en viss tendens att vika undan från det ansvar som krav på omedelbara styrande ingrepp skulle kunna lägga på förslagsställarna. Åtskilliga andra motionärer tycks inte känna samma hämningar. Motioner med konkreta uppslag i konsumentfrågor går påfallande ofta på förbuds- och kontrollinjen, utan att tyda på full vetskap om vilka insatser konsumentverket redan gör. En annan kategori av motioner innehåller överbud – ett steg längre i bestämmelser till konsumenternas skydd, omedelbart effektuerande av utredningsförslag som det håller på att skrivas proposition om. Det ger, visar erfarenheten, inget säkert löfte om vad som skall

hända efter ett regeringsskifte. När partidisciplinen förbjuder krav på höjda anslag kan lösningen bli att rekommendera anslagsförstärkning i en framtida budget. Vad som nästan helt saknas är genomarbetade partimotioner som syftar till principiellt betydelsefulla ändringar av de konsumentpolitiska positionerna.

Konsumentfrågorna lever ett ganska isolerat liv i den politiska sfären. Det finns förebud om att gränserna kan sprängas. Ett exempel är att konsumentsynpunkterna håller på att sättas i relation till den gamla regleringen och tillsynen av bankerna och andra kreditinstitut och av försäkringsväsendet. Den förestående reformen av konkurrenslagstiftningen och den pågående översynen av prispolitiken bör också ge incitament åt dem som är engagerade i konsumentfrågorna. Det parti eller den enskilde riksdagsledamot som mera allmänt lyckas förbinda konsumentpolitiken med den allmänna näringspolitiken kommer att göra en pionjärinsats.

HANS BERGGÅRDH

Hur handeln möter konsumenterna

Erfarenheter från ett företag

Det är i handeln konsumenterna möter det samlade varuutbudet. Handeln har därmed ett stort ansvar för vilka varor som förmedlas, att detta sker på villkor som passar konsumenterna och att verksamheten fungerar på ett för samhället ekonomiskt rationellt och i övrigt godtagbart sätt. I den här uppsatsen skall jag behandla konsumentfrågor sedda ur handelns perspektiv, belysa hur problemen uppfattas och hur de hanteras. Jag diskuterar också några av de svårigheter vi möter och ger synpunkter på hur kontakterna mellan myndigheterna och handeln skulle kunna utvecklas så att olika konsumentfrågor i framtiden fick bättre lösningar än idag. Utgångspunkten är mina erfarenheter från ICA-rörelsen, men många av de frågor och synpunkter som tas upp torde gälla oberoende av vilken del av dagligvaruhandeln det är fråga om.

Handelns betydelse som varuförmedlare

Först några siffror för att belysa handelns betydelse i samhället. Den egentliga detaljhandeln sålde 1978 för totalt 92 miljarder kronor vilket är cirka 45 procent av den privata konsumtionen. Företagen i handeln sysselsatte 340 000 personer. Av den totala omsättningen svarade dagligvaror för 55 och specialvaror för 37 miljarder kronor. Till den egentliga detaljhandeln hänförs då inte bilhandel eller bränsle- och drivmedelshandel, inte heller offentligt ägd detaljhandel såsom systembutiker.

De problem och konsumentfrågor som här behandlas är framförallt hämtade från dagligvaruhandeln, där man också har den tätaste kontakten med konsumenten. Varorna distribueras till konsumenterna genom en mängd olika butiksformer – varuhus, stormarknader, kvartersbutiker, butiker i bostadsområden och citylägen, kio-

sker, specialaffärer etc. Dagligvaruinköpen sker vanligen efter ett visst mönster vecka efter vecka med toppar torsdag-lördag.

Strukturomvandlingen inom dagligvaruhandeln har under de senaste årtiondena varit omfattande. I dag är 95 procent av alla dagligvarubutiker självbetjäningssaffärer. Inte minst har förändringen från betjäning till självbetjäning inneburit ökade krav på information om varor, priser, användningssätt och kvalitet.

Konsumentfrågorna i butiken ändrar karaktär

Möjligheten för en butik att behålla en kund beror främst på hur kunden upplever den service, de priser och de varor som erbjuds. Det innebär en stark press på handlaren och hans medarbetare att ständigt leva upp till kundernas krav.

Med en viss generalisering kan man säga att fram till mitten av 1950-talet gällde konsumentfrågorna i första hand den direkta försäljningen (pris, kvalitet, service och urval) och till reaktionerna på erbjudanden av varor eller tjänster. Efterhand har konsumentfrågorna ändrat karaktär och vidgats men även kommit att beröra nya områden.

Successivt har det vuxit fram ett ökat tryck på handeln från konsumenterna. Man vill att fabrikanterna skall lämna bättre information om varor och förpackningar. Dessa krav förklaras bl a av debatten kring tillsatser, gifter, plastförpackningar, näringsriktig kost, kalorier, matlagning m m. Jämförpris, datummärkning och innehållsdeklarationer är andra exempel på konsumentinriktade åtgärder som blivit en följd av den allmänna samhällsutvecklingen och samhällets konsumentpolitik.

En annan fråga av betydelse är köptryggheten och i den ingår även sådant som kvalitetskrav och en kontinuerligt fungerande varutillförsel. Det senare är särskilt viktigt när det gäller färskvaror, grönsaker, bröd, frukt osv.

Handeln påverkas också av samhällets uppmärksamhet i fråga om bl a miljöfaktorer, giftämnen och kontroll av importerade livsmedel. Nya regler och lagar på dessa områden kan på kort sikt skapa problem, men det är för handeln en självklarhet att se till att gällande lagar och bestämmelser följs.

Hur fånga in konsumentsynpunkter och önskemål?

Den viktigaste kontakten med konsumenten sker i butiken. Vid dessa kontakter kan konsumenternas önskemål och behov fångas upp, värderas och föras tillbaka till medarbetare, bakomliggande led och producenter. Det är en viktig men svår uppgift att hitta den riktigt fina rutinen för denna process, att rätt värdera information och att finna vägar till åtgärder som kan tillgodose de synpunkter som förs fram av konsumenterna.

Vid sidan av den personliga kontakten har man inom handeln också provat t ex kundaftnar, konsumenthörnor, konsumentråd, kundbrevlådor och styckningskurser. Även om intresset bland konsumenterna för denna typ av åtgärder inte är så stort, finns det exempel på handlare som lyckats etablera mer bestående kontakter i form av "konsumentråd". I dessa har kunderna kunnat framföra synpunkter på sortiment, varuplacering, öppettider m m.

Olika slag av kundundersökningar om konsumenternas önskemål och behov eller synen på olika konsumentfrågor görs såväl av enskilda butiker som på riksnivå.

ICA-rörelsen gjorde 1976 genom SIFO en riksomfattande undersökning av hur konsumenterna ser på vissa frågor. Av undersökningen framgick bl a att av de faktorer som avgör vilken butik matinköparen väljer kommer sortimentet i första hand. Kvaliteten betonas mer än sortimentets bredd. Personalens uppträdande och servicevilja är också viktiga liksom butikens fysiska planering.

Priserna kommer enligt denna undersökning inte främst. En förklaring är sannolikt att konkurrensen inom dagligvaruhandeln är intensiv och att skillnaden i allmän prisnivå i de olika konkurrerande butikerna inte är särskilt stor. Detta har också konstaterats i SPK:s prisundersökningar. Övriga konkurrensmedel faller då utslaget vid val av butik.

Undersökningen visade när det gällde prisfrågor följande attityder:

Andel matinköpare som anser följande "mycket viktigt"

- | | |
|--|------|
| – att det finns jämförpris på gula skyltar | 47 % |
| – att det finns bra extraerbjudanden | 38 % |
| – att butiken har lägre priser än andra | 38 % |

De önskemål som framförts om att handeln borde göra det lättare för konsumenterna att orientera sig bland priserbjudandena ledde

vid ICA-förbundets årsstämma 1976 fram till ett beslut om enkla regler för hur extrapriser borde användas. Man gick sedan ut med en bred konsumentinformation om innebörden av extrapriserna. Detta var före den reglering som sedan kom till genom överenskommelser mellan handeln och Konsumentverket.

Vad är "rätt" sortiment?

Sortimentet är alltså viktigt för konsumentens val av butik. Handlarens lyhördhet för konsumentens önskemål är ofta avgörande för framgång. Detta leder till ett starkt konsumentinflytande i sortimentsfrågorna. Ett sortiment som är anpassat till konsumenterna innebär också att detta varierar med kundunderlaget, butikens läge och storlek. Ju fler kunder, desto större sortiment – helt enkelt därför att önskemålen stiger med kundunderlaget. Sortimentet i bakomliggande led (distributionscentralerna) måste därför vara tillräckligt rikt för att täcka alla de olika butikssortiment som varje handlare själv sammanställer utifrån kundernas önskemål. ICA-rörelsens distributionscentraler erbjuder handlarna omkring 8 000 artiklar. Sortimentet i en ICA-butik varierar mellan 2 000 och 5 000 artiklar.

I konsumentdebatten har det ibland riktats kritik mot att det i butikerna finns för många varianter på vissa produktområden. Det är sant att sortimentet blivit större under de senaste decennierna. Antalet förpackningsstorlekar, smak-, färg- och kvalitetsvarianter, färdiglagade produkter (hel- och halvfabrikat med sk inbyggd service) och importvaror ökade starkt under 60-talet och 70-talets början men har under de senaste åren visat en avtagande tendens.

Det är viktigt att handlaren kan göra en riktig avvägning mellan konsumentens önskemål om ett varierat sortiment och lönsamhetskraven. Det kostar att ha "hyllvärmare". Debatten kring detaljhandelns sortiment har enligt våra erfarenheter ökat förståelsen hos konsumenten för nödvändigheten av att rensa i sortimentet för att skapa utrymme för nya produkter. Datateknikens utveckling ger möjligheter för snabbare och bättre regelbundna bedömningar av butikssortimentens sammansättning, vilket i praktiken oftast innebär ett minskat antal varianter.

Jämförpriser – för- och nackdelar för konsumenterna

De flesta handlare har upplevt ett ganska svagt intresse från konsumenternas sida för jämförpriser. Men att döma av svaren från den tidigare refererade undersökningen finns det ett klart uttalat intresse från konsumenthåll.

Ett jämförpris anger priset per liter eller kg för en viss vara utan hänsyn till varans kvalitet, smak eller koncentration. I början på 70-talet träffades en överenskommelse mellan SPK och dagligvaruhandeln om att införa jämförpriser. Utvecklingen gick trögt i början, bl a på grund av svårigheter att på ett enkelt sätt ta fram och presentera den jämförande prisinformationen i butiken.

Den allt vanligare datoriseringen av prisinformationen i butikerna har gjort det lättare att vidga den jämförande prisinformationen. Ett snabbt växande antal butiker har i dag jämförpriser på en stor del av sortimentet. Så till exempel har minst 800 ICA-butiker jämförpriser på merparten av livsmedelsvarorna. Genom datoriseringen kan jämförpriserna vidgas till fler produktområden.

Datummärkning kräver upplysning

För livsmedel med en högsta hållbarhetstid av 30 dagar skall enligt lag sista förbrukningsdag anges på förpackningen. Detta gäller bl a kött-, chark- och mejerivaror. Datummärkningen ger ökad köptrygghet åt konsumenten. För butiken medför den krav på skärpt sortimentsövervakning. Datummärkningen gör det lättare för butiken att hålla kontroll över sortimentet och skärper uppmärksamheten hos butikspersonalen.

Men datummärkningen, som alltså är en för både konsumenterna och handeln positiv sak, är inte utan problem. Mjölk behöver inte vara otjänlig även om den sista förbrukningsdagen har passerats. Många konsumenter tolkar den sista förbrukningsdagen alltför bokstavligt. För butiken leder denna brist på kunskap hos konsumenten till att butiken lätt kan få varor över om man på grund av täta leveranser råkar ha varor, exempelvis mjölk, med olika sista förbrukningsdag. Utgångsdaterade varor får enligt lag inte säljas. Butiken måste själv ta denna förlust. Livsmedelsverket har uppmärksammat att det finns behov av information kring dessa frågor och avser att gå ut med en sådan.

För varor med en hållbarhetstid som är längre än 30 dagar gäller ingen lagstiftning om sista förbrukningsdag utan i stället frivillig märkning med angivande av när varan bör förbrukas. Den del av sortimentet som märks på detta sätt utvidgas successivt.

Specifika konsumentbehov

En angelägen konsumentfråga för butikerna är beaktandet av specifika önskemål och behov från olika grupper, tex invandrare, diabetiker, vegetarianer och handikappade. Framkomligheten i butiken är en viktig fråga för rullstolsbundna – eller för personer med barnvagn. Moderna butiker planerade de senaste åren har ofta breda gångar, kassautsläpp med extra bredd och automatiska dörrutsläpp. Trösklar och trappor är praktiskt taget borta. Men i äldre butiker kan det fortfarande finnas brister i dessa avseenden, som dock successivt avhjälpas vid renovering och ombyggnader.

Skyltanordningarna för varors placering har gjorts större och tydligare för att underlätta köpen. En del återstår att göra i fråga om textstorlek och läsbarhet av informationen på hyllkanter och produktförpackningar.

Serviceinställning och anpassningsförmåga hos butikspersonalen är mycket viktiga egenskaper när det gäller att underlätta inköpen för konsumentgrupper med speciella problem. Synsvaga måste ofta få hjälp liksom rörelsehindrade, både i butiken och med hemsändning. Detta gäller också äldre personer som av olika skäl kan ha svårt att handla. Att överbrygga språksvårigheter för invandrare och hjälpa dem till rätta i butiken är en annan viktig serviceåtgärd liksom att försöka tillgodose nationella önskemål i varuutbudet.

Öppethållande och butikstillgänglighet

Under senare år har man livligt diskuterat frågor kring butikernas service, tex när och var varuutbudet finns tillgängligt. Handelns uppgift är att betjäna kunderna. Ett viktigt led i denna service är naturligtvis att öppethållandet motsvarar konsumenternas behov. Det ökade dubbelarbetandet och den dubbla bosättningen med fritidshus är några faktorer som påverkat synen på affärstiderna och medfört öppethållande på kvällstid och under helger.

Butikerna i glesbygd är en annan viktig diskussionsfråga. Genom

de stora omflyttningar från glesbygd till storstäder som ägt rum under de senaste decennierna har kundunderlaget på många håll försvagats så att det inte varit ekonomiskt möjligt att driva butiken vidare. Ett sätt att söka bevara glesbygdsbutiker vore att ta fasta på det förslag som ICA-förbundet redovisade i sitt remissvar på Distributionsutredningen 1975:

”Om man inte kan hålla kvar den samhälleliga servicen, i form av postkontor, apotek etc kan en butik stödjas genom att den blir ombud för olika samhällstjänster och får en rimlig ersättning för detta. Leveranser till kommunala inrättningar kan också motverka en utglesning av butiks nätet. Direkta uppdrag för kommunen att sköta hemsändning av varor till äldre, sjuka etc har samma effekt”.

Att förstå kunden

Genom att utbilda de butiksanställda kan man öka förutsättningarna för goda konsumentrelationer och för ökad förståelse för konsumenternas situation. Inom ICA-rörelsen genomgår varje år ungefär 8 000 anställda sådan utbildning. Den konsumentorienterade delen omfattar bl a specialkurser i varukunskap inom olika varuområden och frågor kring kundkontakter. Men naturligtvis är relationen till kunden något som man måste lära sig i butiken.

Annan konsumentorienterad verksamhet – några exempel

ICA-kuriren, som i dag har en upplaga på 700 000 exemplar med 46 nummer per år, var tidigt långt framme på konsumentupplysningens område. Inte minst gällde detta publicering av Konsumentinstitutets varutester och andra tester. Varukunskap är fortfarande en viktig del av innehållet. I riktlinjerna för tidningen sägs också att den skall medverka till en allsidig och objektiv information beträffande varor och tjänster inom hela det privata konsumtionsområdet och de intresseområden som hem och familj representerar.

Andra inslag är rationella matlagningsmetoder samt redovisning av resultat från jämförande pris-, kvalitets- och smaktester. Alla varutester, matsedlar, tester av hushållsmaskiner m m som redovisas i ICA-kuriren har utförts i ICA:s provkök. En hel del ut-

rymme ägnas vidare samhällsinformation med anknytning till konsumentfrågor.

Provköket samarbetar med övriga delar av ICA-rörelsen bl a genom varutester, receptanvisningar på förpackningar samt text och utformning av de receptblad som ICA-butikerna tillhandahåller gratis. Provköket har vidare en omfattande telefonrådgivning. Konsumenter kan ringa och få råd t ex om val av hushållsmaskiner, djupfrysningsteknik, bakning, rätt mat ur näringssynpunkt, mat vid sjukdomar eller frågor kring gifter och tillsatsmedel i mat. Varje vecka får tidningen ett hundratal telefonförfrågningar.

I provköket görs också kontinuerligt undersökningar av köksutrustning och inredningar för att få fram bättre arbetsplatser med rätt höjd, räckvidd etc för rörelsehindrade. I anslutning till detta testas olika hushållsapparaters anpassning till handikappades behov.

Hur förbättra samspelet mellan konsument, handel och myndigheter?

ICA-förbundet har en rad olika myndighetskontakter, t ex informationsträffar för utbyte av erfarenheter och synpunkter – allmänt eller kring specifika frågor. Liknande möten hålls på det regionala och lokala planet med länsstyrelser och kommuner. Erfarenheterna av dessa utbyten är mycket goda.

Vi tror att det vore värdefullt för alla parter om dessa kontakter kunde utvecklas ytterligare och också föras ned på ett rent praktiskt plan, t ex i form av kontakt med kunniga personer i parti- och detaljhandelsledet med erfarenhet av hur man i butikerna möter och försöker lösa olika konsumentproblem. Sådana kontakter skulle kunna bidra till mera konsumentriktiga och praktiska lösningar, när olika konsumentåtgärder diskuteras och förbereds av myndigheterna. Därigenom skulle kanske förståelsen bli större för de anpassningsproblem som kan uppstå i samband med förändringar, för sidoeffekter av tänkta åtgärder osv. När nya lagar och regler övervägs eller förbereds, finns säkert mycket att vinna på att systematiskt ta till vara erfarenheter från handeln, där ju kunskaperna om vardagsproblemen och deras lösningar finns samlade och dokumenterade.

GÖRAN ALBINSSON

Konsumentpolitik och samhällsekonomi

Consumption is the sole end and purpose of all production; and the interest of the producer ought to be attended to only so far as it may be necessary for promoting that of the consumer.

Adam Smith, The Wealth of Nations, 1776

De centrala målen för den ekonomiska politiken är full sysselsättning, rimlig prisstabilitet, ekonomisk tillväxt, rättvis inkomstfördelning och regional balans . . . Utvecklingen under de allra senaste åren har visat att det är omöjligt att under en tid genom omfattande arbetsmarknadspolitiska insatser hålla en hög sysselsättning och en låg öppen arbetslöshet, trots en låg aktivitetsnivå i ekonomin. Kostnaderna för denna typ av politik är emellertid stora. Det gäller inte bara de statsfinansiella kostnaderna utan även de realekonomiska.

Långtidsutredningen 1978

Adam Smith's nu över tvåhundra år gamla *magnum opus*, *Nationernas välstånd*, är bland mycket annat också en konsumtionens höga visa. Endast den produktion är enligt Smith meningsfylld som befordrar konsumtion. Och inte nog därmed, produktionsresurserna skall utnyttjas så effektivt att produktionen och därmed konsumtionen blir den största möjliga.

För de flesta av Adam Smith's samtida var tesen om konsumtionens primat varken självklar eller harmlös. De levde i en period av imperiebyggande och dynastiska krig och tyckte att det var irrlärgigt att sätta konsumenten före kungen. Ja, än värre, göra konsumenten till kung.

Ännu idag är konsumenterna satta på undantag i många delar av världen. Enorma produktionsresurser ägnas åt rustningar, som inte syftar att ge medborgarna/konsumenterna en säkrare tillvaro utan är expansionistiskt och ideologiskt motiverade. I både rika och fattiga länder satsas på kostnadskrävande prestigeprojekt av intet eller ringa värde för hushållen.

Hur är då läget i dagens Sverige? Eftersom svenskarna blivit världsbekanta för sin levnadsstandard måste de väl leva i ett förlovat konsumentsamhälle. Den svenske konsumenten har ju internationellt sett en toppinkomst. Dessutom kan han fröjda sig åt en hygglig balans mellan privata och offentliga nyttigheter. Han är inte som den rike amerikanske konsumenten underförsörjd med offentlig konsumtion. Ej heller är han som sin sovjetiske motsvarighet i förhållande till samhällets produktionsförmåga underförsörjd med privat konsumtion.

Visst tillhör den svenske genomsnittskonsumenten jordklotets överklass. Men detta betyder inte att konsumentbehoven oinskränkt styr det ekonomiska skeendet i Sverige. Jag skall i det följande visa att det finns en klar och växande tendens att på olika områden skjuta konsumenternas intressen i bakgrunden.

En sådan tendens är paradoxalt nog helt förenlig med en samtidig utbyggnad och aktivering av den konventionella konsumentpolitiken.

Vi är alla aktörer i det stora samhällsspelet. Vi kreerar roller som löntagare, pensionärer, kapitalägare, studerande etc. En roll är gemensam för oss alla: konsumentens.

Konsumentpolitiken befattar sig med konsumentrollen, som då avgränsats till att gälla planering, inköp och utnyttjande av varor och tjänster för privat konsumtion. I den mån denna avgränsning kritiserats är det oftast för att den utesluter stora och viktiga delar av den offentliga sektorns utbud.

Ett enkelt sätt att beskriva konsumentpolitikens ansvarsområde är att lista de statliga konsumentpolitiska organen: konsumentverket, näringsfrihetsombudsmannen, marknadsdomstolen, livsmedelsverket, pris- och kartellnämnden.

Utanför konsumentpolitiken faller frågan hur de inkomster skapas, som ges på konsumtion. Endast i begränsad omfattning berör konsumentpolitiken utbudsproblemen: priser, sortimentets bredd och djup, innovationstakt, distributionsstruktur, import etc.

Som en konsekvens av detta har konsumentpolitiken ytterst litet att göra med de för konsumtionsnivån verkligt avgörande förhållandena. De skillnader som finna mellan olika hushåll tex i fråga om mat- och klädstandard, beror till försvinnande liten del på olika köpskicklighet. Den helt dominerande orsaken är olika inkomst.

På makroplanet är det samma sak. För konsumenterna som grupp är det mer välfärdsbefrämjande om den privata konsumtionen ökar med 1 procent (2 000 milj kr) än om anslaget till konsumentverket ökar med 100 procent (40 milj kr).

Enligt konsumentpolitiken är vi konsumenter när vi spenderar våra pengar. När vi tjänar dem är vi löntagare eller kapitalägare. Denna avgränsning av konsumentpolitiken bidrar till att skärpa den till stor del artificiella avgränsningen mellan våra olika samhällsroller.

Sverige går mot en allt starkare betoning av arbetstagarrollen. En sådan utveckling behöver inte nödvändigtvis medföra att konsumentrollen kommer i andra hand. Höga lönade arbetstagare är ju köpstarka konsumenter. Men numera är tendensen denna: när konsumentintressena kommer i konflikt med arbetstagarintressena prioriteras de senare.

Det inledande citatet ur Långtidsutredningen 1978 utgör en intressant illustration. Som det första av målen för den ekonomiska politiken nämns full sysselsättning. Först på tredje plats kommer det mål som bestämmer de framtida konsumtionsmöjligheterna, nämligen ekonomisk tillväxt.

En sådan textutläggning kan tyckas skolastisk. Kravet på full sysselsättning föddes ur 30-talskrisen. Den stora arbetslösheten ansågs vara ett orimligt slöseri med produktiva resurser. Med detta synsätt framstod full sysselsättning som liktydigt med maximal produktion. Och ur produktionen tas som bekant konsumtionen.

Av citatet ur Långtidsutredningen 1978 framgår emellertid att *under de allra senaste åren har produktionen syftat att befordra sysselsättningen på bekostnad av konsumtionen*. Utredningen säger att det krävt stora realekonomiska kostnader att hålla sysselsättningen hög och den öppna arbetslösheten låg. Den enkla innebörden är att sysselsättningsambitionerna resulterat i sänkt tillgång på nyttigheter, vilket förr eller senare, direkt eller indirekt, drabbar konsumtionen.

Genom miljardsubventioner har krisföretag kunnat producera

varor som ingen velat köpa till kostnadstäckande priser. I många fall har den färdiga produkten sålts till ett lägre pris än vad insatsvarorna kostat. Förädlingsvärdet har med andra ord varit negativt. Detta har drastiskt beskrivits som att varvsarbetarna fått betalt för att bocka, svetsa och på annat sätt förstöra grovplåt.

Den givna frågan är om det funnits något realistiskt alternativ till den förda subventionspolitiken. Kapital och arbete är i dag hårt specialiserade och trögörliga produktionsfaktorer. Det är i huvudsak tillverkare av investeringsvaror som krisdrabbats. Och dessa företag har saknat möjlighet att drastiskt ställa om till annan lönsam produktion.

Jag har tidigare hävdat att stödpolitiken varit onödigt omfattande.¹ En given fråga i detta sammanhang är då: skulle den också kunnat göras realekonomiskt mindre kostsam? Svaret är att med fantasi och god vilja måste det ha varit möjligt att använda subventioneringsmiljarderna på ett för landets konsumenter vettigare sätt än att tillverka varor som utlänningar fått köpa till förlustpriser.

Stödet till krisföretagen är en dramatisk variant av den genomgående trenden att arbetstagarintresset premieras på bekostnad av det allmänna konsumentintresset. Sveriges anställda och bönder är sammanslutna i effektiva och slagkraftiga organisationer. För varje grupp framstår det egna särintresset som mycket viktigare att bevaka än det mer diffusa konsumentintresset.

Som Lennart Rydberg så pedagogiskt framhåller²:

”Det är dock uppenbart att för en anställd i exempelvis skindustrin väger intresset av att ha tillgång till prisbilliga skor i butikerna mycket lätt vid sidan av möjligheterna för avsättning för det egna företagets produkter. Detta så mycket mer som det i en sådan bransch ofta handlar om liv eller död för det egna företaget. God tillgång till prisvärda importskor är för skoarbetaren en klen tröst om det betyder att han blir arbetslös.”

¹ ”Debattera medan tid är”, artikel i Svenska Dagbladet 29.1.77, skriven tillsammans med Bengt Rydén, återgiven i ”Exit marknadsekonomin?, Företag & Samhälle 1978:1 extra, SNS.

² ”Konsumenten eller löntagaren – vem ska bestämma?” uppsats av Lennart Rydberg i *Måste konsumenten gå till Verket?*, Industriförbundets förlag. 1978.

Aktuella branschexempel där fackföreningar (och många arbetsgivare) agerar tvärtemot konsumentintresset är förslagen om hårda importrestriktioner på textilvaror, inskränkningar av postens lördagsservice, förbud mot söndagsöppna butiker.

Under senare år har hela arbetstagarkollektivet eller delar därav genom lagstiftning och kollektivavtal fått förmåner som inte tillfallit konsumentgrupper utanför förvärvslivet – studerande, hemarbetande, pensionärer osv. De senare har dock fått vara med om att betala kostnaderna i form av sänkt ekonomisk tillväxttakt. Förlängd semester, förkortad karenstid, tryggare anställningsförhållanden, mindre krav på rörlighet, minskat bruk av prestationslöner, mer förhandling på arbetstid har inneburit en nettominskning av produktionsapparatens effektivitet och därmed av produktionen.

De anställda har helt enkelt föredragit kortare och trevligare arbete framför större utbud av varor och tjänster. De kan ha gjort detta som en mer eller mindre medveten protest mot de stora inkomstöverföringarna från aktiva till passiva grupper. Hellre ett behagligare arbetsliv än ett produktionstillskott, som i stor utsträckning konsumeras av andra än den som åstadkommit det.

Inte bara sysselsättningsambitionerna utan även strävandena mot jämnare inkomstfördelning och mer regional balans (vad som nu menas med det) har givits förtur framför konsumentintresset.

Om förändringar av inkomstfördelningen – vertikalt, horisontalt och regionalt – inte påverkar den totala inkomstsumman (produktionen) är de för konsumenterna som grupp neutrala. Av allt att döma har dock priset för jämnare inkomstfördelning och mer regional balans varit lägre tillväxttakt.

Ingen torde i dag bestrida att den starkt progressiva inkomstskatten verkar klart arbetshämmande redan i måttliga inkomstlägen. Regionalpolitiken sänker näringslivets effektivitet genom att resurser binds i mindre lönsamma – stundom rent förlustgivande – företag.

Viktigare än att kakan blir större har i jämlikhetens Sverige varit att alla får så lika bitar som möjligt.

Att konsumentintresset så markant åsidosätts beror inte bara på att det saknar stöd av en slagkraftig organisation. Av stor betydelse är också att "intäkterna" för de gynnade grupperna är påtagliga och

synliga, medan "kostnaderna" för konsumenterna i form av sänkt produktionseffektivitet och därmed mindre utbud är osynliga och därmed svårbedömda.

Alla offentliga åtgärder som påverkar det ekonomiska förloppet har konsumentpolitiska aspekter. En räntehöjning gör boende och kreditköp dyrare. Jordbrukspolitiken återverkar på matpriserna. Räntesubventioner sänker hyror. I fråga om utbildning och sjukvård har det offentliga praktiskt taget monopol, vilket medfört ett stelt utbud med begränsade valmöjligheter.

Exemplen skulle kunna mångfaldigas. De som anförts räcker emellertid för att visa att den konventionella konsumentpolitiken bara täcker en bråkdel av de politiska beslut som har stor betydelse för konsumenternas välfärd. Vägbyggandet anses inte vara konsumentpolitik men är oändligt mycket viktigare för konsumenterna (både med och utan bil) än KO:s övervakning av bilreklamen.

En grundläggande fråga är i vilken grad konsumentintresset beaktas i penning-, jordbruks-, bostads-, utbildnings-, sjukvårds-transport- etc -politiken. Att ge ett välunderbyggt och detaljerat svar är naturligtvis ogörligt. Jag skall inskränka mig till tre generella anmärkningar.

- För det första finns områden där politiken i stor utsträckning formuleras med hänsyn till särintressen. I ledningarna för de organ som administrerar politiken brukar dessa särintressen vara väl representerade. Typexemplen är jordbrukspolitiken, hos vilken konsumentintressena är klart underordnade producentintressena. Ett mer originellt exempel är kriminalvården där reformarbetet är helt inriktat på internerna och bedrivs under begränsat hänsynstagande till konsumenternas anspråk på trygghet.
- För det andra är mycken politik primärt inriktad på konsumentintresset, – men med utgångspunkten att staten kan bedöma detta bättre än konsumenterna. Hit hör en stor del av den offentliga konsumtionen. Det vanligaste styrmedlet är priset. Konsumtionen av bl a sjukvård och utbildning stimuleras genom extremt låga priser för utnyttjandet. Finansieringen sker i huvudsak via skattsedeln. Den höga indirekta beskattningen på alkohol och tobak är i första hand statsfinansiellt motiverad. Det finns dock folkhälsomotiv i bakgrunden.

Subventionering och beskattning i avsikt att styra konsumtionen kan kompensera för sk externa effekter och därigenom bidra till höjd konsumentvälfärd.¹ Det torde dock på åtskilliga områden finnas välfärdsvinster att hämta genom att priserna görs mer kostnadsrealistiska.²

Här bör också nämnas den klåfingriga omsorg om konsumenterna som utövas av olika förbudsivrare. De tilltror inte konsumenterna att spela på enkronas-automater, välja leksaker åt de egna barnen eller dricka samma slags öl som konsumenter i andra länder.

- För det tredje har vi den politik som utan sidoblickar skall tjäna konsumentintresset. Även denna kan emellertid stundom bli av tvivelaktigt konsumentvärde genom sk suboptimering.

Mekanismen är att de konsumentvårdande organen har alltför trånga mål, som lämnar väsentliga delar av konsumentintresset utanför. Konsumentverket och livsmedelsverket kan tex utfärda säkerhets- och märkningsbestämmelser, vilka diskriminerar importen och fördyrar den inhemska tillverkningen. Myndigheterna är rädda att bli kalfatrade av massmedia för bristande omsorg om konsumenternas hälsa och gör därför reglerna ytterst rigorösa. Konsumenter som har en mer realistisk riskvärdering får inte möjlighet att välja någon variant med större risk men lägre pris.

Bara ett högproduktivt samhälle har råd att i växande grad producera för sysselsättning i stället för avsättning, att driva specialintressen framför det allmänna konsumentintresset. Men när utvecklingen i denna riktning går språngvis, som skett i Sverige under senare år, kommer konflikter i dagen. Det finns säkert också en gräns för hur mycket konsumenterna är villiga att av solidaritet med strukturellt drabbade dra åt svångremmen.

Mycket talar för att det kommande decenniet blir en period med måttlig, kanske svag, ekonomisk tillväxt. 70-talet lämnar i arv stora investeringsbehov och en prekär betalningsbalans. Även om för-gubbningsen mattas kommer pensionärerna genom stigande medel-

¹ Se närmare härom i Peter Bohm, *Samhällsekonomisk effektivitet*, SNS, 1977.

² Ökad avgiftsfinansiering behandlas i kapitel 4 av Konjunkturrådets rapport 1978–79, *Blandekonomi i kris*.

ålder att ställa kraftigt ökande anspråk på vårdresurser. Den aktiva generationen får mycket begränsade möjligheter att öka sin privata konsumtion.

De för konsumenterna vitala offentliga besluten kommer att fattas i budget-, arbetsmarknads- och industridepartementen. Det helt dominerande konsumentintresset är en hygglig ekonomisk tillväxt med stadigt stigande nettoreallöner.

Kommer mot all förmodan en ekonomisk expansion till stånd, kan konsumenterna ha overseende med överbeskyddande riksdagsledamöter och suboptimerande generaldirektörer. Ja, även ett begränsat antal koalitioner av särintressen kan tolereras.

Blir konsumenternas öde däremot en stagnerande privat konsumtionsstandard, finns risk för ett stigande konsumentmissnöje. 1979 års konsumtionsnivå må te sig acceptabel 1979. Den kommer dock inte att göra det 1989.

Säkert kommer konsumentverket att då propagera på temat: Det gäller att få ut mer av varje krona. Kanske får riksdagsledamoten Ingegerd Fraenckel gehör för sitt krav på varningsmärkning av farliga krukväxter. Kanske lyckas riksdagsledamoten Wiwi-Anne Cederqvist samla nog med stöd för sin motion om att stoppa det köpfrämjande firandet av mors och fars dag. För konsumenternas välfärd är dock sådana insatser ganska verkningslösa.

INGRID FLORY, BENGT RYDEN

Den upplyste konsumenten

Skiss till ett handlingsprogram

Konsumentpolitik, som ordet uppfattas i den svenska debatten, kan drivas efter två skilda linjer – genom åtgärder riktade mot konsumenten eller mot producenten/säljaren. Dagens konsumentpolitik följer båda dessa linjer, men koncentrationen under 1970-talet på producentpåverkan är lika klar som den under 1950- och 60-talet var på konsumentpåverkan.

Denna omfördelning inger farhågor om den får fortsätta. Vi efterlyser en bättre balans mellan konsumentpolitikens båda huvudlinjer, vilket i praktiken betyder att den helt nödvändiga resursökningen på konsumentpolitikens område bör gå till ökad konsumentinformation. Det innebär inte att vi pläderar för en återgång till 60-talets konsumentupplysning, som i viktiga avseenden måste betecknas som mindre framgångsrik. Vi vill i stället se en utvidgad konsumentinformation i decentraliserade former och i ökad samverkan mellan näringsliv och samhälle.

Ökat behov av konsumentinformation

Det finns många skäl till att behovet av konsumentinformation nu är större än tidigare och med all sannolikhet kommer att fortsätta att växa. Bredden och djupet i varuutbudet ökar liksom varornas tekniska komplexitet. Det ökade inslaget av dyrare varor i konsumtionen gör att fel i köp- eller användningsprocessen får allvarligare ekonomiska följder. De senaste årens sjunkande köpkraft ställer större krav på kunskap, noggrannhet och ekonomisering i hushållens inköp och konsumtion. Den inkomstutveckling som kan förutses för normalfamiljen långt in på 1980-talet kommer att medföra att dessa krav skärps ytterligare. Och den högre utbildningsnivån gör att många fler människor än tidigare nu kan tillgodogöra sig konsumentinformation.

Den ökade efterfrågan på sådan information kan enklast belysas genom hänvisning till marknader som reagerar snabbt på efterfrågeförändringar. Dagspressens inslag av konsumentinriktning vuxit stadigt på senare år. Specialpress med konsumentinriktning tillhör de mest snabbväxande delarna av pressen. Verksamheter av typen "ICA-kuriren Testar" och KFs "Tjäna på att veta" möts av allt större intresse. Programmen om konsumentfrågor och information i TV och radio är fler nu än tidigare på 70-talet. Antalet konsumentvarumässor ökar, liksom allmänhetens intresse.

Efterfrågan på konsumentinformation skapar alltså marknader av bla de slag vi just nämnt. Det är svårt att finna andra mått på denna efterfrågan. Men enligt en undersökning från konsumentverket (*Konsumentstatistik 1977, Rapport från konsumentverket*, 1978) skulle ca 275 000 sådana kontakter med offentliga konsumentorgan tas årligen i rådgivningssyfte, de flesta per telefon till kommunala konsumentvägledare. 175 000 förfrågningar gäller varors egenskaper, tester, "bästa köp" etc. Ca 100 000 kontakter avser klagomål och konsumenträttsliga problem. 50 000 av kontakterna tas med konsumentverket.

Siffran 275 000 per år kan tyckas stor men är i själva verket mycket liten i relation till antalet konsumenter och framför allt till antalet köpsituationer med krav på information. Är denna låga siffra ett uttryck för att "marknaderna" har tillfredsställt efterfrågan i det tysta? — Vi tror inte det. Tvärtom tror vi att den låga siffran förklaras av de knappa resurser som satsas på konsumentinformation i samhällets regi på central, regional och kommunal nivå. Siffran är ett mått på utbudet, inte på efterfrågan.

Om vår tes är riktig att behovet av konsumentinformation befinner sig i snabb tillväxt medan utbudet stagnerar och t o m sjunker, finns det anledning att fråga hur detta kan komma sig. Det finns flera svar. Det viktigaste är att det sedan länge bristande politiska intresset för konsumentpolitik både på riks- och kommunnivå resulterat i en mycket snål resurstilldelning. Konsumentverkets budget är på ca 40 mkr, och de totala utgifterna i Sverige för olika slags konsumentpolitik kan uppskattas till kanske 100 mkr per år. Detta är naturligtvis mindre än felräkningspengar i en samhällsekonomi vars offentliga sektor omsluter över 200 miljarder kronor.

Men även inom ramen för de 100 miljonerna har konsumentin-

formationen svårt att göra sig gällande. Dagens konsumentpolitik går i stor utsträckning ut på att genom lagstiftning och riktlinjer styra företagens produktutformning, marknadsföring och information. Vi tror att denna inriktning rymmer mycket av värde, även om man kan vara skeptisk till delar av tillämpningen. Men vi är kritiska mot att de producentinriktade aktiviteterna idag i stor utsträckning tillåts tränga ut de konsumentinriktade utan att det leder till medvetna åtgärder i syfte att försvara resurstilldelningen till de senare. Den kritiken måste i första hand riktas mot rikspolitikerna, som underlåter att ge direktiv för prioriteringen mellan de konsumentpolitiska medlen, och mot de många kommuner som tycks ta mycket lätt på sina konsumentpolitiska uppgifter.

Mot vårt krav på ökad konsumentinformation kan invändas att konsumenten redan nu har för mycket information om varor och tjänster. Det kan vara sant. Men vad vi kräver är mer av information i lämplig form, vid rätt tidpunkt och till låg kostnad (framförallt vad gäller tidsåtgång). Vi tror också att information som kan öka den enskilda konsumentens förmåga att analysera sina konsumtionsbehov är värd att satsa på.

Kommunerna och konsumentpolitiken

En konsumentinformerande verksamhet bör rent generellt vara så decentraliserad som möjligt. När samhället ansvarar för konsumentinformationen bör denna alltså organisatoriskt läggas på kommunerna. Redan 1975 rekommenderade riksdagen kommunerna att inrätta konsumentpolitisk verksamhet. Men resultatet är nedslående.

I 175 av landets 277 kommuner, motsvarande ca 80 procent av befolkningen, finns beslut om konsumentpolitisk verksamhet. Men endast i 30 kommuner finns konsumentvägledare med heltidstjänst och endast i ytterligare 38 kommuner finns vägledare med minst halvtidstjänst (se tabellen). 59 kommuner har, trots att de fattat beslut om konsumentpolitisk verksamhet, avsatt endast fem timmar eller ännu mindre i veckan. Den tiden räcker möjligen till att öppna posten och sortera papper.

Kommunal konsumentpolitisk verksamhet, 1979-01-01

Konsumentvägledarens tjänstgöringstid timmar/vecka	Antal kommuner
40	30
29-39	38
10-19	27
5- 9	21
5	49
Tjänst ej tillsatt	10
Ingen verksamhet	102
Summa kommuner	277

Källa: Konsumentverket

Konsumentpolitisk verksamhet värd namnet finns alltså, i bästa fall, i knappt 70 av 277 kommuner, dvs var fjärde kommun. Mot bakgrund av riksdagens rekommendation och det stigande behovet av konsumentinformation tvekar vi inte att beteckna detta som en skandal. Hur allvarlig situationen är framgår av de senaste årens stagnerande utveckling. 1977 påbörjades konsumentpolitisk verksamhet i 17 kommuner, 1978 i 3, enligt den statistik som återges i tabellen. Verksamhet som startats på försök fortsätter i denna form år efter år utan utvidgning.

Det står nu klart att rikspolitikernas och myndigheternas intresse för konsumentrådgivande verksamhet inte längre kan stanna vid fromma förhoppningar om kommunala initiativ. Den ansträngda kommunala ekonomin i förening med kommunalpolitikernas uppenbarligen svaga intresse för konsumentfrågor kommer förmodligen alltid att lägga hinder i vägen för en ordentlig expansion av en lokal konsumentpolitik, baserad på rådgivning och information. Det finns också anledning att på formella grunder tvivla på kommunernas ekonomiska och legala möjligheter att idag satsa på konsumentpolitik i större omfattning.

Denna tveksamhet avspeglas i de principiella invändningar som Kommunförbundet rest mot en fortsatt övervältring av kostnader

och arbetsuppgifter på kommunerna. Den konsumentpolitiska verksamheten är en frivillig aktivitet, som till sin omfattning och inriktning styrs av kommunfullmäktige. Den anbefallda utbyggnaden sägs vara förenlig med den ekonomiska överenskommelse som kommunerna träffat med regeringen, i vilken åldringsvård och barnomsorg prioriterats. Dessutom befaras att i varje fall reklamationerverksamheten kan komma i konflikt med kommunallagens likställighetsprincip.

Frågan är därför om kommunerna i nuvarande läge kan och vill medverka i konsumentpolitiska aktiviteter och även om de är lämpade för uppgiften, vilka alternativ som erbjuds och hur det hela skall finansieras. Detta är problem som inte kan lösas enbart med god vilja och ett aktivt intresse för konsumentpolitik. I längden är det därför ohållbart att hoppas på en fungerande kommunal verksamhet av rimlig omfattning utan att de grundläggande förutsättningarna klarläggs.

Krav har nu börjat ställas från olika håll om förändringar för att anpassa verkligheten efter förväntningarna. Många konsumentvägledare kräver tex en miniminivå på alla kommuners konsumentpolitiska aktivitet för att slippa förfrågningar från invånare i kommuner där rådgivningsverksamheten är underdimensionerad eller obefintlig.

Konsumentverket ifrågasätter om det är rimligt att satsa material, fortbildning och annan service på kommuner med ytterst begränsad verksamhet och små förutsättningar att ge konsumenterna råd och stöd på ett meningsfullt sätt.

Och konsumenter känner sig lätt vilseledda och besvikna över att någon egentlig rådgivningsverksamhet inte finns i kommuner som officiellt sägs ha sådan. Krav reses på obligatorisk kommunal rådgivning av viss omfattning, på statsbidrag etc. Vi är medvetna om att kommunernas ekonomi är ytterligt ansträngd och att stor sparsamhet är nödvändig. Men miljarder rinner ut i subventioner och generellt stöd till industri- och arbetsmarknadspolitiska åtgärder, samtidigt som en kommunal konsumentpolitisk verksamhet ligger inom promillegränser härav. Det är alltså inte pengarna det kommer an på. Det är viljan.

Det är nu hög tid att statsmakterna försöker bringa ordning och reda i denna viktiga fråga. En enkel och populär utväg i brist på bättre idéer brukar vara att ropa efter nya utredningar. Men vi

anser det i hög grad motiverat att snabbutreda kommunernas förutsättningar, framför allt de ekonomiska och legala, att på allvar medverka i den framtida konsumentpolitiken. Under tiden får andra och kompletterande vägar prövas, vägar som även med en ordentligt utbyggd kommunal konsumentverksamhet är värda att satsa på.

Staten och konsumentpolitiken

Ansvar för den statliga konsumentpolitiken vilar på konsumentverket. En del av verkets budget – ca 25 procent – satsas på konsumentinformation och rådgivning. Vi ifrågasätter inte i princip de satsningar som görs med dessa begränsade medel. Däremot kan det enligt vår mening ifrågasättas om ett centralt ämbetsverk verkligen är en lämplig instans för information och rådgivning till enskilda konsumenter. Dess uppgift bör snarare vara att styra och samordna en till kommunerna och andra instanser decentraliserad konsumentpolitik.

Men det finns ingen anledning att sätta gränsen för den statliga konsumentpolitiken så snävt. I den mån informerande och rådgivande aktiviteter, som kan antas vara "välfärdshöjande" för hela konsumentkollektivet, av olika skäl inte kommer till stånd "spontan" är det statens uppgift att avlägsna eventuella hinder, stimulera till åtgärder eller på annat sätt initiera sådana. Med staten menar vi i detta sammanhang enskilda rikspolitiker, regering och ansvarigt departement (handels) samt konsumentverket. Låt oss här nämna några exempel på tänkbara åtgärder som kunde ligga i konsumenternas intresse.

På bygg- och byggmaterialområdena finns sedan länge permanenta "mässor" under namnet "Byggtjänst" i några av de större kommunerna. Där kan vem som helst få överblick över utbudet, såväl inhemsk produktion som import, på en rad viktiga områden. Man kan få broschyrer och annan skriftlig information, liksom kvalificerad rådgivning. Vidare finns en liten bokhandel som säljer aktuella och kvalificerade böcker och skrifter på bygg-, byggmaterial- och inredningsområdena.

Vi tror att detta kan vara en lämplig modell att försöka tillämpa även på andra områden. Ett viktigt skäl till att staten bör sörja för detta är att sådana permanenta mässor rimligen är mycket sam-

hällsekonomiskt lönsamma tack vare tidsvinster och minskade risker för ekonomiskt allvarliga felköp. Men huvudskälet är att initiativ knappast kommer till stånd om inte staten medverkar, framförallt på grund av svårigheterna för producenter och importörer att enas om villkoren och nå en tillräckligt stor uppslutning.

På konsumentverkets initiativ har det nyligen beslutats att en "Konsumenternas Försäkringsbyrå" skall öppnas i Stockholm. Där kan vem som helst få kostnadsfri och opartisk rådgivning om sin försäkringssituation och tänkbara lösningar. Huvudmän är konsumentverket, försäkringsinspektionen samt försäkringsbranschen, vilka också finansierar verksamheten. Initiativet är utmärkt och borde följas av fler på andra komplicerade områden av privatekonomisk betydelse. Bilar, fritidsbåtar, viktig fritidsutrustning samt ljud- och bildapparater för hushållsbruk är några exempel på sådana områden, men det finns självfallet fler.

Idén är för övrigt inte ny. Redan för 20 år sedan föreslog professor Anders Östlund att statliga permanenta bilutställningar skulle inrättas. Vi tror att det är lättare att vinna förståelse för denna idé idag än för 20 år sedan. Men lösningen förutsätter inte statlig totalfinansiering utan "endast", som i försäkringsfallet, statligt initiativ och eventuellt delfinansiering.

Ett annat område som ligger öppet för statliga initiativ är konsumentinformation med datateknikens hjälp. Det finns redan idag kommunikationstekniska möjligheter att med hjälp av telenät och TV-apparater, efter komplettering med viss apparatur, förse hushållen med konsumentinformation på snart sagt vilken nivå som helst.¹

Ett sådant system provas sedan någon tid i bl a Storbritannien ("Viewdata") och arbete pågår inom svenska televerket ("Datavision").

Den nya mediatekniken öppnar intressanta möjligheter till förbättrad konsumentinformation. Enligt vår mening finns det anledning för samhället att så snabbt som möjligt satsa betydande resurser på att driva fram ett system för konsumentinformation genom datavision. Datoriserad konsumentinformation är något som under alla förhållanden kommer, även om det kan ta längre tid än vad som

¹ Se Bengt-Arne Vedin, *Media futura*, SNS 1979

nu verkar troligt. Det är därför viktigt att systemet, på samhällets initiativ, utformas så att det motsvarar konsumenternas behov. Datoriserad konsumentinformation kommer inte i första hand att vara ett tekniskt problem utan ett "input-problem" och ett politiskt problem eftersom dess utveckling i hög grad kommer att styras av värderingar och politiska beslut.¹

Utbildning viktig

Konsumentpolitik har under årens lopp fått många definitioner. En tänkbar definition är "åtgärder riktade mot konsumenter och/eller producenter i syfte att maximera den enskildes utbyte av sin konsumtion av varor och tjänster". Det är uppenbart att goda kunskaper bidrar till bättre (i ovan angiven mening) köpbeslut, användning och service av en given vara. I dessa avseenden välinformerade och kloka konsumenter bidrar också till att marknadsekonomin fungerar bra. Konsumentpolitik bör alltså ha viktiga inslag av utbildning.

Konsumentutbildning har länge förekommit i form av specialkurser som människor deltar i på sin fritid. Samhällets intresse för detta slag av utbildning har manifesterats genom ett betydande ekonomiskt stöd så att deltagarnas ekonomiska uppoffringar blir små. Vi tror att det finns goda skäl för samhället att öka satsningen på konsumentutbildning. En naturlig och enkel åtgärd vore att infoga olika former av konsumentkunskap, behovsanalys, hushållsekonomi osv i den omfattande utbildning i AMS-regi eller med AMS-stöd som nu förekommer och som kan väntas bli omfattande även i framtiden. Den sk 25-kronan permanentas ju 1979 då den slås samman med 15-kronan till en "20-krona". På detta växande område i samhällets regi borde det finnas goda möjligheter till experiment och okonventionella grepp. Det är troligt att just AMS-elever är särskilt motiverade att lära sig hur man blir en "bättre" konsument.

På längre sikt borde det också vara en självklar åtgärd att ge konsumentkunskapen en stark och självständig ställning i grundskoleutbildningen.

¹ För en mera detaljerad diskussion av denna fråga, se Lars Nieckels uppsats.

Konsumentinformation, samhälle och företag

Samhällets resurser är begränsade också på det konsumentpolitiska området, även om begränsningen idag med vårt synsätt är alldeles för snäv. Det är därför naturligt att söka vägar för förbättringar i konsumentinformationen som bygger på samverkan mellan samhället och företagen. Som exempel har vi nämnt permanenta mässor och utställningar. Skriftlig varuinformation och varutester är andra.

Statistiken över rådgivningskontakter visar att många människor anstränger sig att skaffa ett hyggligt beslutunderlag innan de köper en dyr vara. Information efterfrågas mest för varor som man vet att det finns information om, främst hushållsmaskiner. Flera varuområden borde rimligen kunna omfattas av denna "spontana" efterfrågan så att det blir lika naturligt att skaffa sig "före köp-information" också för andra dyrbara eller komplicerade varor. Därmed skulle man säkert kunna minska de "negativa" rådgivningskontakterna beträffande klagomål och konsumenträttsliga frågor.

Det borde vara naturligt för näringslivet att se till att sådan information finns tillgänglig i former som inger förtroende och på platser där människor vant sig vid att få vederhäftig och opartisk information. Det finns redan mängder av bra material. Men det behöver utnyttjas och spridas på ett effektivare sätt. I det syftet borde man aktualisera frågan om ett samarbete mellan näringslivet och samhällets rådgivningsorgan.

Samhället borde alltså på ett systematiskt sätt hjälpa till att kanalisera lämplig och balanserad produktinformation (testrapporter etc) från företag, branschorganisationer eller media till intresserade konsumenter. Riktningen kan i vissa fall också tänkas vara den motsatta. – Konsumentverket är i sin anslagsframställning för budgetåret 1979/80 inne på sådana tankar: "Det är mot denna bakgrund (de begränsade resurserna) av fundamental betydelse att man försäkrar sig om företagens medverkan vid spridning av konsumentinformation. Det kan främst ske med marknadsföringslagens regler om informationsplikt i reklam. I framtiden är det genom att på detta sätt utnyttja företagens egen information som den väsentligaste expansionen av samhällets totala konsumentinformation kan väntas komma till stånd."

En undersökning¹ om konsumentproblem som gjordes hösten 1978 genom intervjuer i 600 hushåll bekräftar att många vill veta mera, speciellt inför större inköp av varor och tjänster. – Drygt 60 procent av de tillfrågade efterlyser mer information om produkters säkerhet och hållbarhet. Lika många är intresserade av att känna till vilka möjligheter som står till buds för att få varan reparerad eller kompletterad. Sådana uppgifter bör rimligen marknadsförarna stå till tjänst med. Annorlunda förhåller det sig med behovet av information om dagligvaror. Där dominerar frågan om produkters miljö- och hälsorisker som två av tre intervjuade vill veta mera om. Det är främst en uppgift för samhället att ta hand om.

Företagen bör alltså sköta produktinformationen, och det skall göras på ett sådant sätt att informationen blir begriplig och tillförlitlig. Men det behövs också "sambandsinformation" som ger överblick och möjligheter till jämförelser. Vi tror att branschorganisationerna bör försöka skapa regler för hur produkttester skall utföras och prestations- och funktionsdata redovisas på ett enhetligt och jämförbart sätt. Vad som ofta förvirrar konsumenterna och skapar efterfrågan på "objektiv" konsumentupplysning är just förhållandet att produktinformation från enskilda företag redovisas på ett föga enhetligt sätt.

Men det finns i en del fall anledning att gå ett steg längre. Vissa jämförande produktprovningar och tester, som tidigare utförts av konsumentverket, borde kunna övertas av branschorganisationerna. Det finns redan exempel på samverkan av detta slag i olika branscher, tex bil, radio och TV. Konsumentverket säger också i sitt senaste anslagsäskande: "Näringslivets samlade resurser för provningar ... är mångdubbelt större än resurserna för produktprovningar hos konsumentverket och andra oberoende organ. Konsumentverket har mot denna bakgrund skäl att iaktta försiktighet, när det gäller jämförande varuprovningar ... En koncentration måste ske av konsumentverkets provningsverksamhet i syfte att komplettera de undersökningar som företagen själva utför." Vi delar denna uppfattning.

Produktinformation kan spridas på många sätt. Grundprincipen bör vara att näringsliv och samhälle samverkar. Vi har redan nämnt att informationen bör finnas tillgänglig på platser där människor

¹ Se Solveig Wikströms uppsats, s 17

vant sig att finna vederhäftig upplysning, tex hos de offentliga rådgivningsorganen och på biblioteken. Andra lämpliga platser är mässor och permanenta utställningslokaler som ju besöks av personer som är motiverade att söka information om just de produkter och tjänster som mässan/utställningen täcker. Sådana arrangemang finns på många håll i landet och brukar komma igen med viss regelbundenhet. Här kan goda råd lämnas i skriftlig och muntlig form av företag, branschorganisationer och samhällets konsumentrådgivare.

Om samhällets konsumentupplysande organ deltar i mässor och utställningar skulle detta ge inte bara god service åt konsumenterna utan också möjligheter till producentpåverkan! Goda exempel utgör bygg- och bostadsmässor som gett resultat som manar till efterföljd.

På flera produktområden ger företag och branschorganisationer årligen ut påkostade broschyrer och kataloger med genomarbetade program- och produktprestationer och många goda råd. Ibland finns också inslag från kompletterande produktområden som "köper" utrymme i katalogen. Här ser vi ytterligare en möjlighet att ge råd och anvisningar om produkter och deras egenskaper och om skötsel, driftskostnader m m som är av betydelse för konsumenten. En idé värd att pröva är att konsumentverket, till att börja med på försök, köper utrymme i några sådana trycksaker med stor spridning (tex IKEA-katalogen och HiFi-boken).

Kritik framförs ibland mot mässor, kataloger, utställningar etc, eftersom de till sin karaktär är selektiva och inte når alla. Vi tror att det är ett orealistiskt mål att ge alla medborgare samma information i samma form. Informationen måste differentieras så att den passar olika mottagarkategorier. En del människor har intresse och förmåga att tillgodogöra sig skriftlig information medan andra föredrar muntlig kommunikation.

Några slutsatser

Vi är övertygade om att konsumentinformation och rådgivning för närvarande är kraftigt underförsörjda verksamheter i förhållande till de behov och den efterfrågan som finns. Det är ett samhällsintresse att dessa verksamheter tillåts växa och därför bör det ske på statsmakternas initiativ.

Konsumentpolitiska utredningar och förordningar har presenterats i en strid ström på 70-talet. Men vi vill ändå påstå att konsumentpolitiken är de många underlåtenhetssyndernas arena. Det är nu hög tid att de politiska partierna, riksdagen, kommunpolitiker, regering och ansvarigt departement tar sig i kragen och ger konsumentpolitiken en rejäl chans till genombrott i Sverige. Den nuvarande tilldelningen av medel är otillständigt snål. Detta går framförallt ut över konsumentinformationen och rådgivningen.

Det är naturligt att driva den informerande och rådgivande konsumentpolitiken i så decentraliserade former som möjligt, vilket också riksdagen beslutat. Konsumentpolitiken bör därför vara en kommunal angelägenhet. Men kommunerna är dåligt rustade, och vissa formella förutsättningar för deras engagemang är tvivelaktiga. Det räcker därför inte längre med riksdagens fromma förhoppningar om en utbyggd kommunal konsumentpolitik. Ansvarsgränserna måste definieras och de ekonomiska förutsättningarna klaras ut.

Konsumenter kan ha högst olika förutsättningar att tillgodogöra sig olika slags information. Konsumentinformationen måste anpassas till detta och göras differentierad. Att välutbildade och välbetalda personer har en större benägenhet att skaffa sig relevant konsumentinformation än sämre utbildade och avlönade får enligt vår mening inte vara ett argument mot konsumentinformation över huvud taget. Slutsatsen måste i stället vara att man på olika sätt, tex genom utbildning, skall öka dessa gruppers benägenhet att söka information.

Utrymmet för nytänkande och experiment borde vara stort på konsumentpolitikens område. Olika former av samverkan mellan näringsliv och samhälle bör prövas. Statsmakterna bör försöka initiera permanenta utställnings- och rådgivningslokaler på sådana varu- och tjänsteområden som är viktiga för konsumenterna. Konsumentkunskap bör infogas i utbildningssystemet, både i grundskolan och i arbetsmarknadsutbildningen. Samhället bör se till att de möjligheter som datatekniken öppnar utnyttjas för förbättrad konsumentinformation. De potentiella vinsterna i minskad söktid och förbättrad överblick är stora.

Allt detta kan bara ske på initiativ av politiker, departement och berörda myndigheter. Därför krävs en ny insikt i den konsumentinformerande politikens växande betydelse för människornas välfärd och för ekonomins funktionsduglighet.

Med denna insikt, som vi hoppas nu är på väg, kommer resurstillväxten, initiativen och experimentlusten som självklara svar på vad som tidigare varit enstaka rop i en tom öken.

INGRID FLORY, STEN TENGELIN

Konsumentpolitiken — en fråga för konsumenterna

*All offentlig makt i Sverige
utgår från folket*

Regeringsformen 1 kap 1 §

Att stödja konsumenterna . . .

I den gällande konsumentpolitikens Magna Charta, Kung Maj:ts proposition nr 33 år 1972, anges målet för konsumentpolitiken vara att stödja konsumenterna och förbättra deras ställning på marknaden.

Konsumentpolitikens medel har skiftat över tiden. Ännu i 1972 års proposition bedömdes konsumentpolitikens främsta uppgift vara att förse hushållen med bättre information om marknadens utbud och om olika sätt för de enskilda konsumenterna att tillgodose de egna behoven. Tyngdpunkten har härefter, som ofta framhålls i den aktuella konsumentpolitiska debatten, förskjutits mot s k producentpåverkan. Detta innebär att samhällsorganen inriktat sig på att söka påverka utformningen och utbudet av konsumtionsobjekt — varor, tjänster och andra nyttigheter för konsumentens enskilda bruk.

Gemensamt för den äldre och den nyare konsumentpolitiska strömningen är att man ser *konsumenten som adressat* för skyddande och stödjande åtgärder. Konsumenterna förutsätts i stort sett vara passiva, såväl när konsumentpolitikens medel utformas som när medlen kommer till användning. Konsumenterna fungerar som "förmånstagare". Konsumentens kanske viktigaste aktiva roll i dagens konsumentpolitik är att fungera som medium vid s k problemuppfångning. Konsumenten har möjlighet att indirekt påverka sin situation genom att klaga när marknaden och där utbudna nyttigheter inte fyller måttet.

Författarna har haft en arbetsfördelning sinsemellan både vad gäller materialinsamling till och utformning av de olika avsnitten. Vi svarar dock gemensamt för tankegångar och slutsatser.

I dagens, liksom gårdagens, konsumentpolitik är konsumenterna alltså hänvisade till att spela en i stort sett passiv roll. Detta gäller i fråga om både stora eller, för att använda ett lika älskat som oklart modeord, "övergripande" avgöranden och beslut av mera jordnära natur och med begränsad räckvidd.

Ge konsumenterna en roll!

Vi anser att det är olyckligt att samhällets konsumentpolitik fått den inriktning som vi här angivit. Vår huvudtes är att konsumenterna skall engageras mer aktivt i det konsumentpolitiska skeendet. Vi tänker härvid inte i främsta rummet på utformningen av de stora konsumentpolitiska linjerna. Sådana beslut bör fattas av riksdagen. De politiska partierna bör inom sig samla personer som är särskilt engagerade och kunniga i konsumentfrågor. Vårt intryck är att åtskilligt brister härvidlag i alla partier. Men det från vår utgångspunkt viktiga är att på konsumentpolitikens makroplan den erforderliga strukturen för ett mera aktivt konsumentinflytande redan finns.

På konsumentpolitikens verkställighetsplan, eller förverkligandeplan, saknas däremot i nuläget egentligt utrymme för ett mera direkt och aktivt konsumentinflytande. Detta menar vi vara en brist.

Vi kan här inte ta upp frågan om konsumentinflytande på konsumentpolitikens hela verkställighetsområde eller i alla dess yttringar, centralt, regionalt och kommunalt. Vi måste begränsa oss.

Vi har då ansett det naturligt att ta upp konsumentinflytandet på den viktigaste nivån: det centrala konsumentverksplanen. Även verkets arbetsfält är emellertid så stort att det skulle vara meningslöst att söka belysa och diskutera detta i sin helhet ur de synvinklar som är aktuella för oss. Vi har stannat vid att ta upp en av verkets mest betydelsefulla aktiviteter, riktlinjeverksamheten. Vi vill diskutera om det är önskvärt och genomförbart att öka konsumentinflytandet på detta område. Vi tror att vårt diskussionsinlägg om konsumenternas roll i konsumentpolitiken blir mera konkret på detta sätt.

Av vad redan sagts har framgått att vår kritiska inställning gäller konsumentpolitikens inriktning och den konsumenten-som-objekt-filosofi som styrt denna. Våra kritiska synpunkter på Konsument-

verkets riktlinjearbete är alltså inte riktade mot verket. Verket arbetar enligt givna instruktioner och statsmakernas intentioner. Kritiken vänder sig mot de politiska beslutfattarna. Vi har velat säga detta i klartext.

Konsumentverket — ställföreträdande policy-maker

Konsumentverket spelar en central roll och dominerar dagens konsumentpolitik. Riksdagen och regeringen har dragit upp de rättsliga och ekonomiska ramarna för verksamheten. Det har anförtratts verket att fylla dem med innehåll, m a o att gestalta konsumentpolitikens sakliga innehåll inom stora områden.

Konsumentverket är en central förvaltningsmyndighet för konsumentfrågor. Dess uppgift enligt instruktionen är angiven med Magna Charta-orden ur 1972 års proposition: "att stödja konsumenterna och förbättra deras ställning på marknaden". Vad detta kan innebära antyds i en exemplifierande uppräkningslista som finns i instruktionens 3 § och lyder:

"Det åligger verket särskilt

att undersöka och följa konsumenternas förhållanden,

att stödja hushållen i deras strävan att utnyttja sina resurser så att de egna behoven bäst tillgodoses,

att uppmärksamma konsumentgrupper, som ekonomiskt, socialt eller utbildningsmässigt är svaga,

att övervaka marknadens utbud samt företagens marknadsföring och säljvillkor,

att utföra eller låta utföra undersökningar av olika tjänster och andra nyttigheter,

att utarbeta riktlinjer för företagens marknadsföring och produktutformning,

att söka påverka producenter, distributörer och marknadsförare att anpassa sin verksamhet efter konsumenternas behov,

att informera konsumenterna om för dem väsentliga fakta och förhållanden,

att bringa konsumentproblem, som kräver åtgärder av sådant slag, att verket icke kan vidtaga dem, till ansvariga organs kännedom,

att ta initiativ till och understödja sådan forskning inom verkets arbetsområde, vars resultat kan väntas komma till praktisk användning i det konsumentpolitiska arbetet,

att främja undervisning och utbildning i konsumentfrågor,

att svara för den regionala konsumentverksamheten och för kontakter med företrädare för kommunal och annan lokal konsumentverksamhet,

att svara för försöksverksamheten med allmänna reklamationsnämnden."

Verkets konstitution förutsätter inte något organiserat konsumentinflytande på vare sig den policyinriktade verksamheten eller de mer eller mindre utpräglat exekutiva uppgifterna. Styrelsens möjligheter att kanalisera de enskilda konsumenternas åsikter och önskemål är av naturliga skäl begränsade. Verkets ca 270 tjänstemän representerar mycken och kvalificerad konsumenterfarenhet. Med tiden blir de emellertid, ofrånkomligt, alltmer präglade av sin funktion som administratörer; de förvandlas efterhand till yrkespolitiker i konsumentfrågor.

Konsumentverkets policyfunktion står och faller därför, åtminstone när verksamheten hunnit byråkratiseras, med att verket har ett effektivt system för marknadsavkänning, eller som man inom verket hellre vill säga "problemuppfångning". Verket satsar också, det bör understrykas, mycket ambitiöst på problemuppfångningen. Viktiga källor är särskilt de många ärenden som kommer in till Konsumentverket och Allmänna Reklamationsnämnden, kontakter med personal inom lokal och regional konsumentverksamhet samt den mycket omfattande telefonservicen till enskilda konsumenter. (Den sistnämnda kommer emellertid att avvecklas. Därigenom frigörs visserligen resurser men enligt vår mening är åtgärden olycklig från de synpunkter som här behandlas.)

Problemuppfångningen är nyttig och nödvändig som medel att diagnostisera konsumenternas problem. Däremot förefaller den inte vara särskilt effektiv för att klargöra hur konsumenterna själva önskar och skulle önska att deras problem löstes. Här förefaller Konsumentverket vara hänvisat till egen erfarenhet och klokskap. Vår fråga är: Räcker detta?

Vi anser att det finns en stor risk för en klyfta mellan de åtgärder Konsumentverket vidtar och de åtgärder som konsumenterna vid ett reflekterat övervägande önskar. Å andra sidan tror vi, som vi

tidigare sagt, att riskerna ännu inte är så stora. Men de ökar med tiden. När personalens kreativitet falnar, och så sker alltid, ökar riskerna för mandarinvälde.

Konsumentverket – ställföreträdande lagstiftare

Konsumentverket har olika konsumentpolitiska verktyg till sitt förfogande. Ett av de viktigaste är föreskrifter riktade till konsumenternas leverantörer/potentiella kontraktspartner. Föreskrifterna kan ges i många skilda former, från en vänlig handläggares ömsinta tillrättaförande av en enskild ångerfull syndare till skrivna förhållningsregler av lagliknande karaktär: riktlinjer utgivna av verket i egenskap av Fru Justitias förlängda arm.

Konsumentverkets riktlinjeverksamhet spänner över ett stort område. Det är realistiskt att räkna med att verket inom den närmaste femårsperioden utfärdar åtminstone ett 50-tal riktlinjer. Många får en ganska begränsad räckvidd. Flertalet är "övergripande" och kommer att påverka viktiga sektorer av marknaden och ett stort antal företags utbud av varor, tjänster och andra nyttigheter.

Ett annat med riktlinjer nära besläktat styrningsmedel är överenskommelser. På avtalsvillkorens område har dessa fått stor betydelse. Överenskommelserna är ett slags avtal som träffas mellan Konsumentverket och företag/näringslivsorganisationer.

Konsumentverket bedriver alltså en omfattande rättsskapande eller åtminstone regelskapande verksamhet i varierande former. Den interna praxisbildningen i verket genom ingripanden i enskilda fall är överhuvud inte föremål ens för någon verksam kontroll – vare sig från konsumenternas/"förmånstagarnas" sida eller från näringslivshåll. Detta är beklagligt enligt vår mening men får tas upp i annat sammanhang. Här konstaterar vi att konsumenternas direkta inflytande på tillkomsten av riktlinjer och överenskommelser är obefintlig. Detta gäller både på planeringsstadiet och under själva framtagandet av riktlinjer och överenskommelser.

Den anonymitet som kännetecknar tillkomsten av riktlinjer och överenskommelser står i bjärt motsättning till den öppenhet som präglar lagstiftningsproceduren i Sverige. Här förekommer offentlig utredningsverksamhet, ett omfattande remissförfarande, offentlig debatt och en grundlig utskottsgranskning.

Enligt vår mening finns det anledning att överväga hur man

skulle kunna få till stånd ett ökat konsumentinflytande såväl på planeringsstadiet som i framtagandefasen. Framställningen koncentreras på riktlinjer, men problemen tycks oss vara i stort sett desamma på överenskommelsernas område.

För att underlätta och konkretisera diskussionen skisserar vi först det förfarande som nu tillämpas vad gäller planering och framtagande av riktlinjer.

Konsumentverkets riktlinjepolitik och riktlinjeframtagande

Konsumentverket arbetar med s k programbudgetering. Riktlinjeverksamheten utgör, i likhet med branschöverenskommelser och förhandlingsöverenskommelser med enskilda företag, medel inom det tyngsta av verkets fem program, marknadsinriktade aktiviteter (program 1).

Inom program 1 finns skilda delprogram: gemensamt, hemproduktion, boende, transporter, övrig konsumtion, teknisk provning och KO-sekretariatet. Hur satsning skall ske på de olika programmen och delprogrammen bestäms slutligt av riksdagen vid behandlingen av verkets anslagsframställningar.

Systemet med programbudgetering ger utrymme för en återkommande omprioritering av arbetsuppgifterna. Vid prioriteringen arbetar verket med ett antal kriterier. Några viktiga sådana är skydd till liv och hälsa, skydd mot större ekonomiska risker, skydd för svaga konsumentgrupper samt åtgärder för att rationalisera hushållens arbete. Genom den fortgående problemuppfångningen söker verket skaffa sig det faktaunderlag som behövs för prioriteringen.

Verkets teoretiska arbetsmodell består av följande steg: problemuppfångning, analys av problemen, projektprecisering, val av projekt samt val av medel för att lösa problemet. Modellen har inte tillämpats konsekvent. Vi har ett intryck av att prioriteringsresonemangen i viss utsträckning tjänar som ett slags ideologisk överbyggnad på ganska tumregelpräglade, pragmatiska överväganden. Även tillgängliga personella expertresurser inom verket förefaller styra valet av riktlinjeprojekt. Man har också i ett inledningsskede varit uppbunden av projekt ärvda från det gamla verket.

En successiv övergång till en mera genomförd prioritering pågår emellertid.

Den nuvarande verksledningen ser riktlinjerna som ett viktigt medel att förverkliga programmen. Man har en ganska stor tilltro till normer som konsumentpolitiskt medel. Det gäller såväl för produktpåverkan som för informationsstyrning. Somliga anser att man överbetonar vikten av medlet riktlinjer på bekostnad av andra medel. Vi har en känsla av att den starka inriktningen på riktlinjer inrymmer faromoment. Entusiasmen för detta nya medel kan styra prioriteringen; projekt som kan antas med framgång låta sig förverkligas med hjälp av riktlinjer kan komma att ges en högre prioritet än de annars skulle fått. Oavsett hur det förhåller sig med detta konstaterar vi att verkets grunder för prioritering hittills inte redovisats på ett fullgott sätt vid någon riktlinjeförhandling. I många fall har faktaunderlaget varit påfallande magert. Men i en del fall har man lagt ned åtskillig möda på att ta fram bakgrundsmaterial.

De här berörda frågorna kan dock säkert lösas. Vi tror också att verket kommer att lösa dem. Den för oss viktiga frågan är emellertid: är det nuvarande systemet för prioritering tillfredsställande från konsumentpolitisk synpunkt? Eller bör konsumenterna få ett inflytande på planeringen och inriktningen av verkets riktlinjearbete? Vi tror för vår del att detta är önskvärt. Man bör därför undersöka om det är praktiskt genomförbart.

De olika riktlinjerna är resultatet av ett förhandlingsarbete som ofta är komplicerat och tidskrävande. Förhandlingarna följer ett visst mönster som i sina huvuddrag är fastlagt i en handlägningsordning från september 1977. Förfarandet kan schematiskt beskrivas på följande sätt:

- 1 Verkets chef beslutar om riktlinjeförhandling.
- 2 Kallelse till förhandling tillställs berörda företag och organisationer.
- 3 Vid första förhandlingssammanträde konstateras om det finns förutsättningar för förhandling; visst (oftast tämligen magert) bakgrundsmaterial framläggs; i det övervägande flertalet fall enas parterna om att förhandling skall tas upp.
- 4 Vid första sammanträdet tillsätts en mindre arbetsgrupp med representanter för Konsumentverket och företag/organisationer.

- 5 Arbetsgruppen preciserar uppgiften och planerar sitt arbete.
- 6 Arbetsgruppen framtar eller låter framta (produkttekniskt och kommersiellt) faktaunderlag resp informationsunderlag.
- 7 Utkast till riktlinjer arbetas fram i etapper av jurist(er) från verket.
- 8 De olika utkasterna behandlas efterhand vid sammanträden. Vid dessa förs minnesanteckningar eller protokoll.
- 9 (Slutligt) förslag till riktlinjer utarbetas och behandlas vid slutlig förhandling, oftast under verkschefens ordförandeskap. Vid den slutliga förhandlingen förs protokoll som justeras av ordföranden och representant(er) för andra parten; reservation kan anmälas till protokollet.
- 10 Redaktionell slutputsning sker inom verket.
- 11 Styrelsen antar förslaget.
- 12 Riktlinjerna kungörs i verkets författningssamling (KOVFS).

Av schemat framgår att riktlinjeförhandlingarna – i full överensstämmelse med statsmakernas intentioner – är en affär mellan verket och de blivande riktlinjeadressaterna dvs näringsidkarna. Något utrymme för andra intressenter att göra sin stämma hörd finns inte. Dock skall det anmärkas att berörda specialmyndigheter, t ex Livsmedelsverket, Socialstyrelsen, SPK, Datainspektionen, i förekommande fall kallas åtminstone till första sammanträdet. NO-ämbetet kallas inte regelmässigt till förhandlingarna men torde ändå i viss omfattning hållas underrättat om när riktlinjeförhandling tas upp.

Vi konstaterar alltså här på nytt att konsumenterna, trots att de är riktlinjernas primära skyddssubjekt och intressenter, inte på något stadium direkt kan göra sin stämma hörd. Förklaringen till detta är att Konsumentverket fungerar som och också nog gärna vill se sig som ett slags legal ställföreträdare ("god man") för konsumenterna.

Vi menar att detta synsätt och den därpå grundade förhandlingsordningen inte är tillfredsställande från konsumentsynpunkt – och för övrigt inte heller från allmänt medborgerliga utgångspunkter.

Konsumentförankring av riktlinjerna

Konsumentverkets policyfunktion kräver ett väl fungerande system för problemuppfångning. Vi tycker oss emellertid kunna konstatera att den direkta kontakten med konsumenterna är begränsad. Verket kan därför knappast ha ett fullgott underlag för att i sin roll av "god man" för konsumenterna kunna uttrycka deras faktiska önskemål i förhandlingar med näringslivet eller gentemot andra myndigheter.

Någon systematisk konsumentförankring sker inte av riktlinjernas innehåll eller utformning. Konsumenternas faktiska inflytande över produktutformning och marknadsföring blir därför begränsat och ersätts av de åsikter som företräds av verkets tjänstemän. Detta kan på sikt innebära en risk för en styrning av åsiktsbildning och varuutbud som inte återspeglar konsumenternas önskemål och behov. Vi anser därför att man måste sträva efter en ökad konsumentförankring i riktlinjearbetet.

Vi rör oss här med två olika frågor. Den ena handlar om det totala riktlinjeprogrammet för en viss tidsperiod, dvs det program som skall utgöra underlag för verkets arbetsplanering och medeltilldelning. Den andra frågan gäller framtagningen av en konkret riktlinje. I båda fallen behövs en konsumentförankring. I fråga om det totala riktlinjeprogrammet är lösenordet "prioritering". I det andra fallet är nyckelordet "verklighetsförankring".

Ramprogram för riktlinjer

Verket och dess styrelse har rönt viss kritik för sin prioritering – eller snarare brist på prioritering – inom ramen för det samlade riktlinjeprogrammet. Vi tror att verksledningen skulle vara betjänt av att programmet blev föremål för diskussion i en vidare krets innan det läggs fast. Syftet skulle vara att få fram underlag för att avväga olika konsumentbehov.

Man kan tänka sig att ett preliminärt ramprogram skickas på remiss till kommunala konsumentnämnder, hemkonsulenter m fl liksom till olika berörda företag och organisationer. På det förberedande och planerande stadiet bör man också sträva efter att få in synpunkter från vad som brukar kallas policyskapare och generalister, dvs från personer och organisationer som har erfarenhet och

kompetens och som också har förmåga att på ett kvalificerat men dock verklighetsanknutet sätt uttrycka konsumentbehov och konsumentönskemål.

Det kan också vara lämpligt att verket som ett led i sin programformulering anordnar seminarier med forskare, konsumentjournalister och andra opinionsbildare. Härigenom bör både verksledningen och ansvariga politiker få ett fylligare och mera nyanserat underlag för sina bedömningar.

Den konkreta riktlinjen

Den allmänna problemuppfångande verksamheten räcker inte som underlag för detaljerade anvisningar om vare sig konsumentinformation i marknadsföringen eller den praktiska utformningen av varor och tjänster. Det direkta konsumentinflytandet vid riktlinjernas tillblivelse bör därför ökas. Omfattande kontakter med folk som har gräsrotserfarenheter bör uppmuntras och eftersträvas så att konsumenten får en reell möjlighet att komma med i riktlinje-processen. Det vore också ett sätt att undersöka och testa om ett riktlinjeförslag är "marknadsanpassat".

I näringslivet bjuder försiktigheten att man marknadsundersöker och provförsäljer en ny produkt, innan den släpps ut i full skala liksom att man förprövar sin information om produkten. Man konfronterar produkten och informationen med verkligheten och gör korrigeringar allt efter hur reaktionen varit. En motsvarande ordning bör införas när det gäller producentpåverkan genom riktlinjer – först marknadstestning, sedan marknads lansering.

Detta resonemang leder till rekommendationen att verket bör medverka till att etablera fördjupade konsumentkontakter och att aktivt verka för att konsumentsynpunkter inhämtas efter en fastställd rutin. Varje riktlinjeförslag bör gå ut på remiss till en ganska vid krets som kan omfatta konsumentnämnder, hemkonsulenter och sådana myndigheter och organisationer som företräder skilda konsumentintressen.

Vem kan företräda konsumenten?

Alla är medvetna om att direkta medborgarkontakter är ett tidskrävande och svåradministrerat arbetsinstrument för en myndighet.

Om detta inflytande får göra sig gällande helt oorganiserat stör det det löpande arbetet mera än det bidrar till ett bättre beslutfattande.

Det är också uppenbart att det för varje beslutfattare – också för en myndighet – är smidigare och snabbare att samla en grupp av erfaret folk kring en konkret fråga. Man upplever sig ha mera utbyte av kontakter med ett fåtal välinformerade med förmåga att se samband och ge överblickar än av engagerade medborgare med bestämda åsikter i en viss avgränsad fråga.

Häri ligger emellertid en fara för etablissemangsstyrning; frågorna avgörs av experter och byråkrater högt ovanför dem som berörs av avgörandena och vilkas intressen skall tillgodoses. Många är medvetna om denna risk. Det torde därför finnas en lyhördhet för kraven på ökat medinflytande också på konsumentpolitikens område.

Frågan är: vem företräder konsumenten? är det "rätt" folk som hör av sig? är det inte bara högljudda minoriteter och extremuppfattningar som gör sig breda?

Många vill och kan med fog göra anspråk på att företräda konsumenten. Och det är fullt rimligt och realistiskt att utgå ifrån att det i en och samma fråga kan finnas skiljaktiga eller rent motstridande uppfattningar som alla kan vara i och för sig välgrundade. Detta talar för att skilda åsikter bör få komma till tals. Genomsnittskonsumenten med en genomsnittsuppfattning existerar inte.

I det system för framtagande av den amerikanska motsvarigheten till riktlinjer (se s 121) som USAs Federal Trade Commission tillämpar har man tagit fasta på att verkligheten rymmer olika meningar om ett och samma problem. Man ser därför till att skilda åsikter blir företrädade vid de s k public hearings som utgör ett viktigt led i framtagandet av FTCs anvisningar. Men man är också medveten om att det av "representanterna" krävs kunskap och överblick samt förmåga att uttrycka sin uppfattning och tala för sin sak.

Vi har tidigare förmodat – för att återgå till svenska förhållanden – att det allmänna riktlinjeprogrammet från KOV är en angelägenhet i första hand för "halvproffsen". Däremot tror vi att en annan sorts sakkunskap behövs då en konkret riktlinje skall tas fram. Sådan sakkunskap finns – om vi enbart ser till konsumentensidan – i studiecirkelförbund och folkrörelser liksom i många andra intresse- och hobbyorganisationer, såsom motor- och båtklubbar, idrotts-

föreningar, hyresgäst- och villaägareföreningar etc.

Det vore säkert mödan värt att söka få sådana organisationer att i större utsträckning än som nu sker ställa sin sakkunskap till förfogande. Slutresultatet blir mera verklighetsförankrat och bättre spritt och accepterat om "experternas" egna organisationer har fått komma till tals.

Fördelar och nackdelar med ett ökat konsumentinflytande

Den offentliga beslutprocessen är inte anpassad för ostrukturerade inslag av gräsrotssynpunkter. Om man vill öka inflödet av synpunkter från enskilda eller grupper av konsumenter krävs därför ett ganska fast organiserat system för kontaktverksamheten. Man kan också vänta krav på mera information och utbildning till lekmännen på gräsrotsnivån för att öka dessas möjligheter att bedöma mera komplexa frågor och samband.

Allt detta tar tid och binder personal och kostar därför pengar. Det leder sannolikt också till att besluten fattas långsammare, vilket i sin tur kan ge upphov till besvikelse och irritation över långa handläggningstider.

Vad är det då som talar till förmån för ett ökat konsumentinflytande? De fördelar som generellt brukar nämnas i samband med ökat medborgarinflytande är att det kan ge värdefulla idéer och uppslag. Konsumentförankringen kan alltså ge en "verklighetstest" av de förutsättningar som ligger till grund för ett myndighetsförslag. Det kan rentav innebära att man slipper offra tid på att arbeta med ett oanvändbart förslag.

Möjlighet öppnas för personliga och muntliga kontakter vid exempelvis öppna möten (mer härom längre fram). Man kan få igång en dialog. Det ger ett friare tankeutbyte än formell skriftväxling.

Ett ökat medinflytande brukar också leda till snabbare acceptans och smidigare framtida relationer som en följd av att berörda personer deltar i beslut som berör dem.

Vi anser således att ett ökat direkt konsumentinflytande bör ge myndigheterna ett mera nyanserat underlag för beslut och utgöra ett värdefullt komplement till verkets problemuppfångning.

I nästa avsnitt ger vi några exempel på hur ett direkt konsumentinflytande i myndighets beslutfattande kan vara organiserat.

Aktivt konsumentinflytande i praktiken

Vi tar upp tre exempel på system för konsumentinflytande, två från USA och ett från EG. Ett svenskt förslag om medborgarinflytande på miljöområdet redovisas också.

Medborgarinflytande hos Federal Trade Commission¹

Den federala myndigheten för konkurrens- och konsumentskydd, Federal Trade Commission, har bland sina uppgifter att utfärda anvisningar, s k Trade Regulation Rules. Dessa har stor likhet med Konsumentverkets riktlinjer. Därför tycks oss denna procedur vara av särskilt intresse och värd en något närmare beskrivning.

FTCs anvisningar utarbetas enligt en procedur, i vilken särskild vikt lagts vid att "allmänheten" skall medverka. Lagstiftarens ambition är här helt klar – det direkta konsumentinflytandet i myndighetens beslutfattande skall ökas och säkerställas. Ekonomiska skäl skall inte hindra dem som verkligen är intresserade att medverka.

FTCs avsikt att föreslå en anvisning tillkännages som en Initial Notice i den offentliga publikationen Federal Register. Därvid anges inte bara skälen till varför en anvisning behövs utan presenteras också en lista över frågor eller förhållanden som kommissionen finner särskilt angelägna att få belysta samt en resumé över kommissionens förberedande undersökningar i frågan.

Samtidigt inbjuds intresserade att skriftligen kommentera ett första förslag till anvisningar samt föreslå frågor att ta upp vid en eventuell muntlig hearing. Möjligheten till ekonomisk ersättning framhålls särskilt.

Om ärendet inte kan avslutas efter den inledande skriftliga omgången, kallar kommissionen till public hearing på en eller flera orter.

"Allmänheten" har möjlighet att delta i olika faser av proceduren, nämligen

¹ Källor till detta avsnitt är

Rule Making and Public Participation under FTC Improvement Act, Staff Guide-line, Washington DC, June 1977

Applying for Reimbursement for FTC Rulemaking Participation, Washington DC, June 1977

- i förberedelsefasen, omedelbart efter det kommissionen offentligen meddelat sin avsikt att utfärda anvisningar. "Allmänheten" kan då inlämna fakta och argument skriftligen.
- vid informell hearing antingen som "vittne" eller med expertutlåtande eller som "debattör" med rätt att ställa frågor och förhöra.
- i avslutningsfasen med kommentarer till frågor som behandlades vid hearingen.

Ekonomisk ersättning kan ges varje intressent som saknar medel för att effektivt medverka i proceduren men vars representation anses nödvändig för en allsidig bedömning och som annars inte skulle bli tillfredsställande representerad.

Lagstiftaren har således uttryckt sig i mycket generella termer vad gäller rätt till bidrag. Det har därför varit nödvändigt för FTC att noggrant ange vilka målgrupper som avses. Målgrupp kan vara en individuell sammanslutning, företag och privat eller offentlig myndighet med undantag för regeringsorgan.

Erfarenheten visar att de flesta som önskar delta i proceduren och söker bidrag enbart åberopar allmänt konsumentintresse som skäl. Kommissionen har hittills accepterat detta men avser att i framtiden ge företräde till sökande som klart definierar sin intresseinriktning eller sina åsikter.

FTC har att ge bidrag till sökande vars intresse eller åsikt annars inte skulle bli företrädd. FTC behöver däremot inte ge bidrag till flera parter som företräder samma intresseinriktning. Någon "rättvis princip" tillämpas alltså inte. Första kompetenta sökande får bidrag, senare inkomna avslås.

FTC prövar vidare om sökanden skäligen kan antas företräda sin sak på ett kompetent sätt och ge ett väsentligt bidrag till att utveckla sitt "intresses" talan på grund av antingen speciella kunskaper i frågan eller allmän förtrogenhet med konsument- och näringspolitiska frågor. Vederbörandes prestation i ett fall bedöms och tilläggs vikt vid framtida ansökan om bidrag.

Reglerna för ekonomisk ersättning innebär således inte en oavvislig rätt för envar intresserad att delta mot betalning. Däremot står det envar fritt att ändå delge kommissionen sin uppfattning, främst skriftligen. Man kan också begära att få delta i informell hearing, men kommissionen avgör vem och vilka som kallas. Rät-

ten att utveckla sin talan tillåts inte drivas så att beslutprocessen fördröjs eller försvåras.

Erfarenheten visar att ganska få konsumentgrupper har ansökt om ekonomiskt bidrag. De flesta föredrar att betala själva. Erfarenheten visar också att politiker avstår från att delta i hearings trots att de har samma möjlighet som andra att låta sig kallas.

Insyn och inflytande över amerikanskt produktsäkerhetsarbete

I den arbetsordning som tillämpas vid USAs Consumer Product Safety Commission, CPSC, i syfte att ta fram standarder för produktsäkerhet, säkerhetsnormer, finns inbyggt ett omfattande samarbete och direkt medverkan av konsumenter och näringsliv. Kommissionen kan välja att själv utarbeta en säkerhetsnorm eller att uppdra åt utomstående att utveckla en sådan. Man vänder sig då i första hand till den privata sektorn och till konsumentorganisationer som besitter nödvändig sakkunskap.

När kommissionen beslutat att en norm skall utarbetas tillkännages detta i Federal Register och alla intresserade inbjuds att delta i utvecklingsarbetet.

Den som får uppdraget att utarbeta ett förslag till norm är skyldig sörja för att alla intresserade parter får möjlighet till detta. Kommissionen skall lämna förskottsbetalning till grupper som arbetar med normförberedelser och ge anvisning på representanter för konsumentintressen som uttryckt önskan att delta i utvecklingsarbetet.

Organiserat konsumentinflytande i EG-administrationen

Inom EG-administrationens enhet för konsumentfrågor – Environment and Consumer Protection Service – har byggts upp ett system för kontakter med olika konsumentföreträdare inom medlemsländerna. Ett särskilt organ, Consumers' Consultative Committee, CCC, svarar för de konsumentpolitiska kontakterna mellan dessa och administrationen och fungerar som remiss- och samrådsinstans. Bakom CCC står konsumentorganisationer, konsumentkooperativa organ och fackföreningar i medlemsländerna. Kom-

missionen ger ekonomiskt stöd till CCC som alltså svarar för att kontaktvägarna i bakomliggande led fungerar.

Medborgarinflytande i svensk miljöskyddslag

Miljöpolitiken står konsumentpolitiken nära. I flera länder är det vanligt att aktiva miljö- och konsumentgrupper arbetar tillsammans eller är helt integrerade. I EG-administrationen handläggs miljö- och konsumentpolitiska frågor inom en gemensam avdelning.

I förslaget till ny svensk miljöskyddslag, SOU 1978:80, finns en bestämmelse, § 12 a, 3 st., om utvidgad informationsskyldighet från företag gentemot allmänheten som förtjänar att nämnas i detta sammanhang. Skyldigheten innebär att information om planerad miljöfarlig verksamhet skall lämnas i god tid till "sammanslutningar, som verksamheten kan komma att beröra, och ortsbefolkningen vid särskilt sammanträde, genom ortspressen eller på annat lämpligt sätt".

I motiven till bestämmelsen betonas att det krävs en mera utförlig redovisning av miljöeffekterna av en planerad förändring och att denna redovisning bör ges såväl muntligen som skriftligen i dokumenterad form som är begriplig för lekmannen.

Avsikten med den föreslagna bestämmelsen är alltså att allmänheten skall ges bättre möjlighet att påverka beslut som berör dess omgivning och miljö. Och den skall kunna göra det i "rätt" tid, varken för tidigt (innan ärendet är moget för diskussion), eller för sent (sedan ärendet avancerat för långt) och på grundval av ett begripligt underlag. Nuvarande ordning anses brista härvidlag. Den myndighet som föreslås verka för ökat medborgarinflytande är i detta fall länsstyrelsen.

Kan vi lära något av exemplen?

Kan nu de system för att säkra konsumentinflytande som tillämpas hos Federal Trade Commission och övriga här beskrivna organ tillämpas i Konsumentverkets riktlinjearbete? Frågan kan inte besvaras med ett obetingat ja eller nej. Men systemen utgör enligt vår mening intressanta exempel på försök att öka det direkta inflödet av information från gräsrotsnivå och säkerställa att olika intressen får tillfälle att komma till tals i det offentliga beslutfattandet.

Vi föreställer oss att motsvarande system skulle kunna utvecklas i Sverige med folkrörelser och andra intressegrupperingar som aktiva deltagare i exempelvis riktlinjearbetet.

Ett nytt intressant inslag, som vi har redovisat från USA, är framväxten av en kader betalda konsumentrepresentanter. Detta gäller ej blott lekmän utan stundom även jurister och tekniska experter som anlitas av konsumentorganisationer.

En konsumentpåverkad handläggningsordning

Mot den bakgrund som vi här skisserat kunde man tänka sig en handläggningsordning för Konsumentverkets riktlinjeframtagande, upplagd enligt följande linjer.

1 Tillkännagivande om riktlinjeförhandling

Verket tillkännager sin avsikt att utge en riktlinje och anger kort skälen härför. Detta sker i Post- och Inrikes Tidningar, verkets pressmeddelanden, tidskriftserierna Råd och Rön och Konsumenträtt och ekonomi samt meddelanden till NO och andra berörda statliga verk, hemkonsulenter, kommunala konsumentnämnder, folkrörelser och andra liknande organisationer liksom naturligtvis näringslivets berörda företag och organisationer. I tillkännagivandet anges en tidsplan för förhandlingarna med uppgift om sista dag för de olika förhandlingsstegen.

I tillkännagivandet hänvisar verket till den under punkt 2 nämnda promemorian och inbjuder alla intresserade att skriftligen inkomma med synpunkter och önskemål före den angivna dagen.

2 Probleminventering

Inför tillkännagivandet upprättas en promemoria, i vilken verket beskriver de problem och missförhållanden det vill komma till rätta med, hur problemet identifierats (exempelvis genom verkets kanaler för problemuppfångning), vilken omfattning problemet har (någon form av kvantifiering av problemet måste göras) och på vad sätt problemet skall kunna "åtgärdas" med hjälp av en riktlinje.

3 Utarbetande av förhandlingsunderlag

Under förutsättning att det inkomna materialet och ytterligare överväganden i verket ger stöd för att riktlinjen i fråga behövs,

utarbetar verket ett förhandlingsunderlag. Detta bygger på probleminventeringen och på inkomna synpunkter och önskemål samt eventuellt ytterligare utredningsmaterial som verket tagit fram under mellantiden.

4 Förhandlingar

- Verket kallar berörda företag och deras organisationer till förhandlingar.
- Vid det första förhandlingstillfället konstateras om det finns förutsättningar för förhandlingar om riktlinjen; skulle detta inte vara fallet får verket överväga att på egen hand utarbeta ett förslag till riktlinje. I normalfallen kommer sannolikt frågan att besvaras jakande.
- Den planerade riktlinjens omfång och inriktning fastställs.
- En arbetsgrupp med företrädare för verket och företagen/organisationerna tillsätts.

Arbetsgruppen utarbetar ett förslag till riktlinjer. Den redaktionella utformningen granskas av verkets riktlinjegrupp innan det slutjusteras av arbetsgruppen.

5 Utläggning

Förslaget till riktlinjer läggs ut för offentlig granskning. Utläggningen ges tillkänna i samma ordning som beslutet om upptagande av riktlinjeförhandling (se punkt 1). Alla som yttrat sig tidigare i ärendet underrättas direkt om utläggningen.

Utläggningen kan utformas antingen efter amerikansk modell som en eller flera hearings eller som en inbjudan till intresserade parter att höra av sig till verket. Även om vi har sympatier för hearings tror vi att det inte är realistiskt att arrangera dylika annat än när det gäller viktigare eller mera omfattande riktlinjeförslag. Om hearing ordnas kan vi tänka oss att arbetsgruppen fungerar som ett slags svarspanel vid sammankomsten, som i normalfallen leds av verkets chef.

På utläggningsstadiet skulle man kunna testa förslagets redaktionella utformning i syfte att få reda på om vanliga människor förstår dess innehåll och innebörd.

6 Slutligt förslag

Om så erfordras justerar arbetsgruppen förslaget med beaktande av vad som kommit fram under utläggningen. Det överarbetade förslaget remitteras till verkets riktlinjegrupp för granskning framför allt i formellt avseende. Detta slutliga förslag underställs verkets styrelse eller, i förekommande fall, verkschefen.

Slutord

Den ordning för framtagande av riktlinjer som här skisserats skiljer sig från den som tillämpas för närvarande. Dagens procedur är en angelägenhet mellan verket och näringslivet. Det vi nu föreslår innebär att flera parter engageras och att det blir möjligt att direkt ta hänsyn till konsumentsynpunkter. Detta sker genom att

- verket informerar om att en riktlinje planeras
- fast tidsplan upprättas för de olika stegen i förfarandet
- allmänheten inbjuds att ge synpunkter skriftligen
- muntlig diskussion kan anordnas

Nackdelen med en ordning av detta slag är tidsutdräkten. Men det är priset som måste betalas för en fri och öppen beslutprocess. Vi tror att det har ett egenvärde att konsumenterna får vara med och påverka frågor som behandlas i deras namn. Vi tror också att risken för ökad byråkratisering väl uppvägs av att riktlinjerna blir bättre, såväl till innehåll som till form.

För Konsumentverket innebär ett ökat direkt konsumentinflytande att dess argumentation i konsumenternas namn vinner i styrka.

Som vi inledningsvis framhållit har vårt syfte varit att plädера för ett mera direkt och aktivt konsumentinflytande på konsumentpolitikens verkställighetsplan, närmare bestämt inom Konsumentverkets arbetsområde. Vi har belyst vår tes med ett exempel: riktlinjeverksamheten. Enligt vår mening kan emellertid den modell som vi skisserat för att ta fram riktlinjer användas också inom flera andra av verkets arbetsområden, t ex när det gäller att planera och genomföra undersökningar av "konsumenternas förhållanden", att värdera "företagens marknadsföring och säljvillkor", att planera

och genomföra "undersökningar av olika tjänster och andra nyttigheter" samt att lägga upp informations-, utbildnings- och forskningsprogram.

Vi tror att reformer i den riktning vi här angivit kan vara ett viktigt led i strävandena att verkligen göra konsumentpolitiken till en fråga för konsumenterna.

FRIDE ANTONI

Konsumentpolitik och livskvalitet

Vi måste sätta oss in i vilken produktion och konsumtion som verkligen är nödvändig och i samklang med tillgångarna. Slöseriets och den eviga tillväxtens tid är förbi. Den planeringen kan endast börja i de för närvarande rika länderna. Hans Palmstierna i Besinning, 1972.

En materialistisk konsumentpolitik

När den senaste konsumentutredningen 1969 presenterade sin lägesrapport, blev det intensiv debatt kring ett par nya begrepp: *normativa behov* och *producentpåverkan*. Mindre uppmärksamhet väckte utredningens redovisning av bristen på normer för psykiskt och socialt välbefinnande, som tillsammans med det fysiska välbefinnandet utgör Världshälsoorganisationens definition av hälsa. Enligt konsumentutredningen borde WHO:s definition vara det övergripande målet för samhällets strävanden när det gäller individerna.

I den här uppsatsen ansluter jag mig till WHO:s syn på begreppen hälsa och välfärd. Enligt mitt synsätt måste det vara konsumentpolitikens huvuduppgift att bidra till en så hög välfärd – livskvalitet – som möjligt för den enskilde individen. Jag vill alltså ge konsumentpolitiken en större uppgift än vad som är brukligt.

Konsumentutredningen gav i sin lägesrapport en vid definition av konsumentbegreppet: "Det står enligt utredningens åsikt klart att konsumentens situation inte kan avgränsas till att avse frågor om köp och hantering av varor och tjänster som tillverkas och utbjuds via den kommersiella sektorn. Konsumentens situation i detta sammanhang omfattar frågor om människors kunskaper och värderingar, hushållets kapacitet som produktionsställe samt människors levnadssituation i vårt samhälle. Människors levnadssituation är ett samlat uttryck för hur väl människors grundläggande behov har blivit tillgodosedda." (Synpunkter på den framtida konsumentpolitiken, Lägesrapport från konsumentutredningen, s 2:3 ff).

Begreppet konsumentpolitik fick emellertid en mycket snäv definition i departementschefens proposition (1972:33): "Begreppet

konsumentspolitik bör avse de problem, som sammanhänger med konsumenternas köp och användning av varor och tjänster, som bjuds ut på den privata marknaden eller på marknader som arbetar enligt likartade principer.”

När begreppet konsumentpolitik först introducerades av socialdemokraterna år 1968 (som ersättning för det tidigare begreppet konsumentupplysning), framstod konsumentpolitiken som ett näringspolitiskt medel och ingick i LO/SAPs *Program för aktiv näringspolitik*. Den var ett sätt att ”styra utvecklingen mot ett rationellt utnyttjande av arbete och kapital”. ”Konsumenterna måste ha tillräckligt med kunskaper, intresse och information för att kunna reagera från egen synpunkt ’rätt’ på pris- och kvalitetsskillnader. Annars saknar producenterna anledning att konkurrera och övergår såsom erfarenheterna visar till andra, för konsumenterna onyttiga lockmedel”. I en sammanfattning av *Medel i näringspolitiken* kräver socialdemokraterna ”Samlad organisation för konsumentarbetet med nära anknytning till näringspolitiken!” (*Program för en aktiv näringspolitik*, 1968, s 113 ff.)

1973 startade konsumentverket sin verksamhet, och sedan KO-ämbetet införlivats i organisationen har vi – åtminstone på papperet – fått en samlad organisation för konsumentarbetet. Det har hittills rått stor politisk enighet om den hittills förda konsumentpolitiken. Men det kan nu vara dags att fråga om den förda konsumentpolitiken arbetat med nära anknytning till näringspolitiken och om den bidragit till ett rationellt utnyttjande av arbete och kapital.

Ännu viktigare är dock enligt min uppfattning frågan om hur konsumentpolitiken hittills påverkat människans välfärd, – vårt fysiska, psykiska och sociala välbefinnande. Jag vill ifrågasätta om inte den förda konsumentpolitiken i stället medverkat till en fortsatt utveckling av en livsstil, som kännetecknas av oavslått stegrad materiell konsumtion utan närmare tanke på följderna. När konsumentupplysningen började under krigsårens avspärrning, var målet att hushålla, ta till vara och underhålla. Idag lever vi snarare efter principen köp, slit och släng.

Marknadsföringen och då särskilt reklamen har anklagats för att skapa behov och förleda konsumenterna. Denna utveckling har emellertid i hög grad underblåsts av massmedia – genom kändiskulten, modereportagen, köpronder, heminredningstips, biltester osv. Visst har massmedia ibland också varnat för följderna av en

ohämmad konsumtion och påmint om svält och elände i u-länderna. Men dubbelmoralen har ofta varit påtaglig.

De fackliga organisationerna har med sina ständiga krav på maximala lönehöjningar bidragit till hetsjakten att år för år öka den materiella konsumtionen. Och politikerna söker i stor utsträckning värva röster med löften om höjd materiell standard.

Konsumentpolitiken har med sin starka inriktning på att stärka de svaga konsumenternas ställning gentemot säljarna enligt min mening snarast bidragit till att vidmakthålla uppfattningen att en ständigt ökad konsumtion är ett av livets mest angelägna mål, en av samhället sanktionerad livsstil. Härmed inte sagt att inslag av konsumtionsminskande karaktär helt saknats i konsumentpolitiken. Energisparkampanjen är ett exempel.

Konsumenten av idag utsätts för massiv påverkan från många håll. Reklam och andra marknadsföringsåtgärder bearbetar honom för att han skall köpa. Genom massmedia påverkas han också av bla politiker och fackliga företrädare som talar om nödvändigheten av ekonomisk tillväxt och ökad levnadsstandard. Konsumentverket talar om för honom vilka rättigheter han har, vilka krav han kan ställa på säljaren.

Påverkan via massmedia får effekter på två nivåer. Dels påverkas vid enstaka tillfällen den enskilde personen, t ex av en annons. Dels förekommer en samlad effekt av all annonsering, som håller uppe intresset kring konsumtion i allmänhet. Det är angeläget att konsumera. Det är viktigt att vidmakthålla ekonomisk tillväxt, att ytterligare öka den materiella standarden.

Låt mig försöka beskriva läget efter de senaste trettio årens utveckling av nya konsumtionsvanor och därvid utgå från konsumentens fysiska, psykiska och sociala välbefinnande.

Fysiskt välbefinnande

Vårt rent fysiska, kroppsliga välbefinnande påverkas i första hand av vad vi äter och dricker, hur vi rör oss, både i arbetet och på fritiden, om vi sover gott, om vi får hjälp när kroppen på något sätt råkar i olag.

Socialstyrelsens medicinska expertgrupp för *Kost och motion* har i en rapport konstaterat att svenska folkets kostvanor i viktiga hänseenden försämrats under senare år. Samtidigt får vi allt mindre

motion, blä genom att fysiskt tungt arbete minskat drastiskt. Vi löper risk att bli på en gång övergödda och undernärda. Dåliga kostvanor och bristande motion påverkar oss negativt (*Kost och motion*, 1978).

Samtidigt har hela vår värld påverkats av olika miljögifter. Fiskevatten har svartlistats eftersom fisken innehåller för stora mängder kvicksilver eller andra miljögifter. Hur långt denna förgiftning av miljön gått visas blä av det faktum att en svensk mamma i sin modersmjölk har en halt av DDT med metaboliter som överstiger det av FAO/WHO rekommenderade högsta värdet. Även PCB och andra miljögifter finns i modersmjölken (*Amning*, 1977, s 60 ff).

Cigarettrökningen har ökat praktiskt taget oavbrutet, med påföljd att en sjukdom som lungcancer numera skördar mer än dubbelt så många dödsoffer som trafiken (över 2 000 per år). Debutåldern för rökning har sjunkit på senare år och numera röker fler flickor än pojkar.

Alkoholkonsumtionen har också ökat starkt och utgör ett av våra allvarligaste hälsoproblem, som belastar sjukvården svårt. Ungdomens alkoholvanor är direkt alarmerande.

Konsumtionen av sömnmedel och lugnande medel har också ökat starkt, även om trenden brutits under de senaste åren. Narkotikamissbruket har också ökat, och under de senaste åren har särskilt bruket av opiater blivit ett svårt problem.

Hjärt- och kärlsjukdomar är idag den dominerande dödsorsaken i vårt land. Bland riskfaktorerna märks dåliga kostvanor, rökning och alkoholmissbruk. Cancersjukdomarna kommer som nummer två på listan. WHO har nyligen i en rapport konstaterat att inemot 90 procent av cancerfallen beror på miljöfaktorer som rök och damm, radioaktivitet, bilavgaser, lösningsmedel, kemiska produkter, plast, bekämpningsmedel, cigaretter och annat som hänger samman med vårt levnadssätt. Vi känner alltså till vad som orsakar cancer. – Är vi beredda att ändra vårt sätt att leva så att orsakerna kan elimineras?

Psykiskt välbefinnande

Det är svårt att tillfredsställande definiera psykiskt välbefinnande. Däremot är det lätt att konstatera att vår psykiska hälsa försämrats. Det kan avläsas i antalet psykiska sammanbrott, vårdfall vid

mentalsjukhusen eller antalet självmord. Det speglas också i det tilltagande missbruket av alkohol, psykofarmaka och narkotika.

Hur mycket av denna utveckling kan hänföras till våra förändrade levnadsvanor, till hets och stress i skolan, i arbetslivet?

Påverkas utvecklingen också direkt av vårt ändrade konsumtionsbeteende, där det materiella blir alltmer dominerande? Vår tillvaro blir alltmer kommersialiserad. Se t ex på idrottens utveckling, där allt fler amatörer blir proffs och halvproffs, där reklamintäkter och bingospel måste till för att klara finanserna och där dopingkontroll blivit en nödvändighet i alla större tävlingssammanhang.

Socialt välbefinnande

Ingen har väl kunnat undgå att lägga märke till den tilltagande sociala oron i vårt land. Allt fler blir utslagna på arbetsmarknaden och hänvisas till beredskapsarbete, skyddade verkstäder eller förtidspension. Skolungdomen har svårt att anpassa sig till alla ändringar som genomförs inom skolan. På arbetsplatserna ökar frånvaron, och allt färre vill ställa upp när det blir frågan om övertidsarbete.

Protestaktioner av de mest skilda slag vittnar värtaligt om att det invanda, demokratiska systemet inte längre fungerar till belåtenhet. Många människor upplever inte längre sin tillvaro som meningsfull. De känner främlingskap i sitt arbete, vantrivs ofta i ett sterilt bostadsområde och isolerar sig från omgivningen. Många hänvisas till en pseudokontakt med sina medmänniskor t ex genom shopping på en stormarknad eller genom att sitta ett par timmar i bingohallen.

Var och en tycks ha nog av sina egna bekymmer, man orkar inte engagera sig i föreningslivet, i fackligt arbete eller i politiken. Därför har det också blivit allt svårare att rekrytera deltagare i ideellt arbete utan ersättning.

Hänger inte detta samman med utvecklingen av ett konsumtions-samhälle, där vi gör allt mindre själva och förvandlas till passiva åskådare, t ex framför TV:n där vi matas med nyheter och underhållning i stället för att själva ta aktiv del i skeendet?

Konsumtionens omfattning och inriktning

En huvuduppgift för konsumentpolitiken måste rimligen vara att analysera konsumtionens omfattning och inriktning, studera hur den påverkar konsumenternas fysiska, psykiska och sociala välbefinnande, föreslå motiverade förändringar och sedan i samverkan mellan verk och myndigheter söka påverka konsumenterna att ändra sin konsumtion i enlighet med ett antaget program.

Jag hör genast hur många svarar att konsumenten måste ha full frihet att själv bestämma över sin konsumtion. Vi skall inte ha några byråkrater som bestämmer över oss. På detta vill jag svara att konsumtionens omfattning och inriktning har den allra största betydelse både för den enskilde individen och för samhället i stort. Att påverka genom upplysning och motivation innebär inte heller något tvång. Men vi borde kunna bli överens om att ingen skall behöva riskera sin fysiska, psykiska eller sociala hälsa på grund av okunnighet om konsekvenserna av konsumtionen.

Skulle vi t ex ha gått över till oljeeldning för bostadsuppvärmning i nuvarande utsträckning om vi känt till konsekvenserna – att svavelsyra försurar våra sjöar, så att fisken dör, skadar våra skogar och gör att den känsliga åkerjorden också blir sur?

Hade vi använt DDT och andra bekämpningsmedel lika intensivt, om vi haft klart för oss att sådana medel anrikas i levande organismer och till slut hamnar i våra egna kroppar utan att vi ännu riktigt vet vilka följder det får?

Skulle vi slösa lika oansvarigt med olika produkter, om vi visste att deras framställning förorsakade miljöföroreningar eller att råvarorna till dem kanske tar slut innan våra barnbarn hinner växa upp?

Jag tror det inte. Flertalet av oss levde obekymrat i årtionden utan att ett ögonblick fundera över följderna av vår ständigt ökade konsumtion. Vi reagerade inte för uppgifter om färgämnen eller annat i våra livsmedel. Och vi trodde att ren luft, rent vatten och åkerjord var självklara resurser som aldrig kunde ta slut.

Så kom de första larmsignalerna. Rachel Carson skrev boken *Tyst vår* i början av 1960-talet. 1967 fick vi höra om kvicksilverförgiftningen av sjöar och vattendrag. Vi upplevde neurosedynkatastrofen. Georg Borgström skrev en serie böcker om livsmedels-situationen och befolkningsexplosionen. Gösta Ehrensvärd skrev boken *Före, efter*, där han beskrev vad han trodde skulle hända om

vi inte ändrade livsstil – vi får gå tillbaka till cykeln, hästen och plogen igen. Hans Palmstierna skrev *Plundring, svält, förgiftning* och senare *Besinning*. Romklubben presenterade sin första rapport, *Tillväxtens gränser*.

Idag finns det ännu fler böcker, där framstående vetenskapsmän varnar för följderna av nuvarande produktions- och konsumtionsutveckling. Ändå fortsätter vi att tala om ekonomisk tillväxt och fortsatt ökad produktion och konsumtion, som om vi inte hört några varningar. "Vi dansar på galbacken för konsumtionsguden med en illa dold insikt om att världens resurser sinar", som Nils G. Billinger uttryckt det (*Kristet Forum*, 1977). Ibland får man känslan att utvecklingen löper amok och att ingen kan göra något åt detta. Det är en farlig känsla av maktlöshet som sprider sig i samhället och som kan leda till ren defeatism.

Den konsumentpolitiska debatten i slutet av 1960- och början av 1970-talet handlade ofta om konsekvenserna av konsumtionsutvecklingen och man var ofta kritisk mot bl a de sociala effekterna. Vid ett seminarium 1968 för forskare i samhälls- och beteendevetenskapliga ämnen som ägnar sig åt konsumentforskning, diskuterades konsumtionens sociologi och våra välfärdsvärderingar. Seminariet arrangerades av Nordiska kommittén för konsumentfrågor och materialet publicerades 1970 av Rabén & Sjögren i *Konsumenten och samhället*. För redigeringen svarade Leif Lundvall. Ett citat kan belysa tankegångarna:

"Genom att betona vikten av hög levnadsstandard, genom att sätta upp en ständigt ökande privat konsumtion som en prioriterad målsättning kommer vi i en situation, där konsumtionen blir en förutsättning för produktionen. Vi konsumerar för att producera och inte tvärtom. Detta sker i en värld där samtidigt ca 2/3 av mänskligheten lever på svältgränsen. Det absurda i konsumtions-samhällets målsättning är att produktionen inriktas på att tillfredsställa behov hos dem som redan lever i överflöd och skapa ständigt nya behov för att öka överflödet. Genom att konsumtionen påverkar den ekonomiska expansionen och dess inriktning vidgas således hela tiden klyftan mellan de rika industrisamhällena, som idag representerar världens överklass, och den fattiga världen." (*Konsumenten och samhället*, 1970, s 53 ff).

På skolans område var man också kritisk till den traditionella undervisningen i konsumentkunskap. Vid en konferens om de

övergripande målen för konsumentundervisningen i skolan, publicerad av Nordiska Rådet i *Nordisk utredningsserie* (8/73), diskuterade man konsumtionens betydelse för samhällsutvecklingen och ställde bl a följande provocativa frågor:

- Är konsumentpolitikens syfte att ifrågasätta produktionens tillväxttakt eller är syftet enbart att anpassa produkterna till konsumenternas behov och värderingar?
- Är det konsumentpolitikens syfte att medvetandegöra för individerna hur de skall kunna fungera kunnigt och ansvarsfullt i förhållande till jordens resurser, natur och miljö?
- Är det konsumentpolitikens syfte att medvetandegöra individerna om förhållandet mellan i-länders och u-länders konsumtion?
- I vilken utsträckning är alltså den "rationelle konsumenten" ett mål som konsumentverksamheten arbetar för?
- Är det inte tänkbart att ett optimalt köpbeteende tar så mycket tid och energi i anspråk att man befäster det materialistiska intresset?

Under de senaste åren har det varit ganska tyst kring frågan om konsumtionens följder för samhällsutvecklingen. Ekonomisk tillväxt är alltså politikernas lösenord. Det kan förefalla som om de var helt ovetande om de opinioner som börjar växa fram med allt större kraft hos en växande skara vanliga människor.

Hur vill konsumenterna ha det?

Man behöver inte diskutera länge med vanliga människor för att få en bild av hur de upplever situationen idag.

De flesta anser att deras materiella standard är alldeles tillräcklig, ja, rentav onödigt hög. Visst kan det vara roligt med en massa prylar, men vi behöver inte så många. I varje fall har de flesta upptäckt att välståndet inte kan mätas enbart i antalet prylar. Däremot är man djupt oroad över samhällsutvecklingen, bl a i följande hänseenden:

1 Man är bekymrad över den tilltagande miljöförstörelsen. Man längtar efter rena, oförfälskade livsmedel. Man är rädd för be-

kämpningsmedel och för biverkningar av mediciner. Man börjar alltmer intressera sig för vegetarisk kost, hälsokost och fastekurer. Man hyser växande misstro mot industrin och politikerna.

2 Många vuxna är rädda för att bli arbetslösa, att bli utstötta ur arbetslivet och inte kunna komma tillbaka igen. Kanske hamna i en skyddad verkstad eller bli förtidspensionerad. Ungdomarna är villrådiga i yrkesvalet och vet inte vad de ska våga satsa på.

3 Många tror inte längre på framtiden, snarare fruktar man den. Allt fler säger "Så här kan det ju inte fortsätta. Det måste sluta med en krasch av något slag."

4 Man är orolig för sina efterkommande. Undrar vilken värld vi ska lämna över till dem. – Det senare kan vara en bidragande orsak till den sjunkande nativiteten.

Många längtar också tillbaka till gamla tider, då det visserligen var ekonomiskt knappare, men då det fanns mera gemenskap och sammanhållning. Inom familjen och släkten hade man tid att ägna sig åt varandra.

Vad kan konsumentpolitiken uträtta?

En gång i tiden var det svåra konsumtionsbehov som styrde produktionen. Vi levde under kärva förhållanden och fick inrikta oss på att i första hand klara livets nödtorft. Nu är vi sedan länge över i ett stadium, då det snarare är produktionen som styr eller i varje fall försöker styra konsumtionen. Vi börjar skönja en hel rad negativa konsekvenser av denna utveckling.

Det borde vara en angelägen uppgift för konsumentpolitiska organ att studera konsumtionens utveckling och analysera dess inverkan på konsumenternas fysiska, psykiska och sociala välbefinnande men också på samhället i stort!

Man borde analysera konsumtionen område för område och ställa en rad viktiga frågor, t ex dessa:

- Vad blir följderna av en ökad konsumtion för konsumenterna?
- Vad blir följderna för miljön?
- Vad betyder konsumtionen för vår råvaruförsörjning på sikt?

- Vad betyder konsumtionen för energiförbrukningen?
- För sysselsättningen?
- För handelsbalansen?
- Hur är utvecklingen när det gäller produkternas livslängd, service, möjligheterna till återbruk?
- Är konsumtionens fördelar större än nackdelarna? Finns det nackdelar som inte kan accepteras? Kan nackdelarna elimineras eller minskas till acceptabel nivå?

De senaste åren har varit ekonomiskt besvärliga och vi har tvingats låna upp miljarder utomlands för att hålla uppe vår konsumtion. Intressant i detta sammanhang är att svensk industri i stor utsträckning förlorat på hemmaplan.

Varför köper vi då inte våra svensktillverkade produkter, t ex kläder och skor? Är de svenska produkterna av sämre kvalitet? – Nej, i regel är de tvärtom bättre. Men de är för dyra, jämfört med importen, mycket beroende på handelns sätt att kalkylera med fasta procentuella pålägg.

Det borde vara en angelägen konsumentpolitisk uppgift att styra konsumtionen så att arbete och kapital inom landet utnyttjas rationellt. Då skulle konsumentpolitiken få den nära anknytning till näringspolitiken som den borde ha.

Frivillighet eller tvång?

De senare årens konsumentpolitik skulle i stor utsträckning kunna karakteriseras som ett "frivilligt tvång". Konsumentverket förhandlar fram riktlinjer för marknadsföringen, område efter område. Föräldrar och barn får inte själva ta ställning till t ex krigsleksaker. Enligt ett nyligen fattat riksdagsbeslut har konsumentverket fått i uppdrag att förhandla med tillverkare och importörer om en begränsning av försäljningen av krigsleksaker.

Personligen anser jag det berättigat med tvångsingripanden, när säkerhet och hälsa står på spel. Då måste samhället gripa in, vare sig det gäller livsmedel, medicin eller någon teknisk pryl för hushållet. Detta är, såvitt jag förstår, alla inblandade parter överens om.

Vidare har vi ett antal etablerade konsumtionsvanor, som förvisso innebär hälsorisker men som blivit accepterade i samhället, t ex alkohol och tobak. Eftersom båda varit begärliga skatteobjekt för staten, har det varit svårt att göra något radikalt. Men när nu produkterna verkligen utgör hälsorisker – det kan läkarvetenskapen intyga – borde inte då mycket stora resurser sättas in på att förändra konsumtionsvanorna? Vad är en acceptabel nivå för alkoholkonsumtion? Hur skall vi förhindra att ungdomar börjar röka? Med tanke på samhällets kostnader i form av sjukvård, förlorad arbetsinsats och sociala åtgärder vore det motiverat med mycket omfattande insatser. Men de bör i första hand grundas på frivillighet, inte på tvång.

Erfarenheterna från socialstyrelsens mångåriga information om *Kost och motion* visar att man kan nå resultat på frivillighetens väg, i synnerhet om man får ett bra samarbete med folkrörelser som idrotten och med näringslivet. – Är det inte dags att vidareutveckla den verksamheten till en sammanhållen livsmedelspolitik, där även prispolitik och subventioner utnyttjas för att påverka konsumtionen och där alla berörda parter samverkar?

Konsumenterna både kan och vill acceptera förändringar av konsumtionen, om bara samhället förklarar varför. Det sägs visserligen att det är svårt att ändra inrotade vanor och att just konsumtionsvanor ofta är fast rotade. – Är detta verkligen sant?

På ungefär trettio år har vi tagit steget från "hushålla, spara, ta till vara" till "köp-slit-släng". Under krigets avspärrning var snart sagt allt ransonerat – mat, kläder, tvättmedel, bränsle. Det var nödvändigt och det gick bra. Det var inte många som klagade. Alla fick inskränka sin konsumtion för att klara folkhushållet.

Efteråt kunde vi konstatera att folkhälsan var ovanligt hög under dessa år. Flera vällevnadssjukdomar minskade kraftigt. Vi fick den näring vi behövde och motion i överflöd – med god kondition som resultat. Vi fick dra ner på rökningen, tobaken var ju också ransonerad.

Idag lever vi i överflöd. De flesta av oss behöver inte ransonera mycket av livets goda. Men det är ett överflöd med en rad negativa effekter. Därför borde vi ta vår nuvarande konsumtion under omprövning.

Ett av de viktigaste skälen är att miljoner människor i omvärlden lider nöd. Medan vi med avancerad teknologi arbetar på att möjlig-

göra en ännu mycket högre energiförbrukning, får många människor i u-länderna arbeta i timmar för att få ihop litet kvistar och grenar för att kunna göra upp eld i sina torftiga bostäder. Medan vi har skaffat oss kostvanor, som otvivelaktigt börjar bli skadliga på grund av överkonsumtion och felaktig sammansättning, är livsmedelssituationen i många u-länder en helt annan. Många människor svälter ihjäl och barnen utvecklas inte på grund av näringsbrist.

Vår egen välfärd har blivit ofullständig. Vi lever i materiellt överflöd men psykiskt och socialt lider vi nöd. Vi är på väg mot en tillvaro där vi existerar men inte längre lever ett fullödigt liv. När man och hustru båda arbetar full tid och kommer hem utschasede på kvällen sedan de hämtat barnen på dagis och gjort sina inköp, väntar matlagning, städning, tvätt och andra sysslor. Hur mycket ork och kraft finns det kvar till harmonisk, berikande aktivitet och socialt umgänge?

Det har blivit sent om aftonen på konsumtionsraseriets och överflödets långa dag. Morgondagen möter oss med nya krav. Det börjar bli bråttom att ta itu med frågan om en ändrad livsstil.

Varningarna har varit många på senare år. Listan på författare sträcker sig från biologer och fysiker till ekonomer. Man har kallat dem för domedagsprofeter och sagt att farorna kan övervinnas med forskningens och teknologins hjälp. Vi tycks ha gripits av hybris och klänger oss fast vid förhoppningen att ännu mer teknologi, produktion och konsumtion skall kunna lösa problemen. Fast innerst inne förstår vi att detta inte är sant.

Det gäller för oss alla att i fortsättningen visa respekt för de sköra resurser i form av vatten, luft, solljus och matjord, som vi alla för vår överlevnad är helt beroende av. Vi måste inse att vi inte är naturens härskare och ödmjukt besinna vårt stora ansvar både för människorna i omvärlden och för kommande generationer. Vi måste lära oss att leva med naturen i stället för att arbeta mot den.

Om denna insikt vinner tillräcklig spridning, kan vi gå till verket och ändra vår livsstil. Vi kan vinna tillbaka en livskvalitet, som har varit nära att gå förlorad. Det är konsumentpolitikens viktigaste uppgift.

Referenser

Amning, H-fakta 4, Liber Förlag 1977, s 60 ff

Konsumenten och samhället, Rapporter från ett forskarseminarium, redigerade av Leif Lundvall, Rabén & Sjögren 1970

Kost och motion, H-fakta 1, Socialstyrelsens nämnd för hälsoupplýsning, Liber Förlag 1978

Kristet Forum, 1977

Hans Palmstierna, Besinning, Rabén & Sjögren, 1972

Program för aktiv näringspolitik, Näringspolitiska kommitténs slutrapport, LO, Socialdemokraterna, 1968

Synpunkter på den framtida konsumentpolitiken, Lägesrapport från konsumentutredningen, december 1969, Handelsdepartementet H 1969:5

Övergripande mål för konsumentundervisning i skolan, Nordiska Rådet, Nordisk utredningsserie 8/73

HANS B. THORELLI

Är Sverige världsbäst i konsumentpolitik?

Skulle Sverige komma på första plats i en konsumentpolitisk olympiad? – Svaret på frågan kan variera, beroende på minst ett halvt dussin olika faktorer:

- 1 Vem svarar på frågan?
- 2 Vad räknas som konsumentpolitik?
- 3 I vilken grad är konsumentpolitiken anpassad till miljö och behov i olika länder?
- 4 Inkluderas såväl privat som offentlig konsumentpolitik?
- 5 Tas hänsyn till icke önskvärda biverkningar av konsumentpolitiken?
- 6 Vilka bedömningsgrunder ska tillämpas?

Den här uppsatsen är ett försök att diskutera dessa frågor. Den är en biprodukt av tio års internationell forskning i konsumentpolitiska ämnen men den gör förvisso inte anspråk på att ge ett definitivt svar – även om vissa slutsatser dras.¹ Tvärtom är hoppet att stimulera, och i några stycken kanske hyfsa, den fortsatta debatten om svensk konsumentpolitik.

Svar på tal

Att svaret beror på vem som för ordet är påtagligt. KO Sven Heurgren säger inte oväntat ganska klart ja.² Olle Wästberg svarar däremot ganska klart nej i ett direkt bemötande av Heurgren i 1978 års debatt om konsumentpolitiken i Svenska Dagbladet.³ Med all respekt för dessa auktoriteter ska jag i det följande ta upp några av

de bakomliggande faktorer som utgör grunden för min egen slutsats. En läsare med andra omdömen om samma faktorer kan göra sin egen bedömning.

Vad är konsumentpolitik?

För att inte gå vilse i en vidlyftig begreppsdebatt nöjer vi oss här med att helt allmänt med konsumentpolitik förstå organiserade åtgärder att främja konsumenternas intressen. Det är vitalt att märka att intressen är pluralis. Konsumenterna har ofta, kanske i regel, olika intressen. När det gäller enskilda produkter och konkurrensmetoder är dessa intressen ofta mer oförenliga än t ex olika arbetares intressen på arbetsplatsen, vilket är en huvudförklaring till att "konsumentrörelsen" aldrig blivit en folkrörelse i samma mening som fackföreningsrörelsen (eller ens idrottsrörelsen). Observationen är emellertid principiellt viktig, eftersom den i sig ifrågasätter centraliserade lösningar över en kam, vilket under det senaste årtiondet varit mer karaktäristiskt för den offentliga konsumentpolitiken i Sverige än någon annanstans.

Åtminstone sedan Herbert Tingstens storhetstid som begreppskritiker vet vi att ordet intresse ofta endast är en vag klyscha. Ordet blir genast mera konkret om vi låter det stå som samlingsrubrik för konsumenternas rättigheter som parter på marknaden. Kennedy lanserade (och lämnade åt senare presidenter att effektuera) den numera klassiska fyrklövern:

- rätten att välja
- rätten till information
- rätten att bli hörd
- rätten till säkerhet

Det kan med skäl hävdas att ett för dessa rättigheter grundläggande antagande är individens rätt att konsumera fritt inom ramen för sina resurser (åtminstone så länge denna konsumtion inte otillbörligt inkräktar på andra individers motsvarande rätt). Detta är också värt att observera, eftersom den i vid mening socialiserade konsumtionen (skolor, sjukvård osv) är större och mera likriktad i Sverige än i många andra västländer.

Konsumentpolitik och konsumentens rättigheter och skyldigheter

Konsumentpolitik	Konsumentens rättigheter			
	1. Välja fritt	2. Skaffa information	3. Höras	4. Säkerhet
A. Utbildning	fatta beslut, budgetera; marknadsekonomins karaktär, rättigheter och skyldigheter	produkt- och materialdata, informationskällor	hur konsumentens rätt hävdas	betydelse av hälsa och säkerhet, bruksanvisningar och träning
B. Information	köpkriterier köpråd	data om typer och modeller, fristående information för konsumenter	marknadsforskning, marknadsdialog	säkerhetsgaranti, uppgifter om vård och underhåll
C. Skydd	den fria marknaden bibehålls, lagstiftning mot karteller: påtryckning, bedrägliga förfaranden stoppas	verkligt upplysande reklam, kontroll av uppgifter om varan	reklamationer hantering av maskiner	minimering av hälso- och olycksrisker
	Välja klokt	Hålla sig informerad	Göra sig hörd	Säkerheten främst
	Konsumentens skyldigheter			

En tredje dimension i matrisen skulle ange vilka som skapar konsumentpolitiken. De omfattar konsumentorganisationer, andra medborgargrupper, näringslivet, staten, utbildningsanstalter och massmedia.

Källa: H.B. och S.V. Thorelli, *Consumer Information Systems* (1977)

I demokratiska samhällen avspeglas rättigheter i skyldigheter. För att rättigheterna ska bestå är det oundgängligt att åtminstone "några konsumenter uppfyller sina skyldigheter vid åtminstone några inköp". Det visar sig i alla avancerade samhällen att den grupp som uppfyller dessa skyldigheter till stor del sammanfaller med den konsumentelit som brukar kallas *informationssökarna*. Denna för såväl konsumentfriheternas som marknadshushållets bevarande vitala grupp är numera satt på undantag i Sverige, närmast under intryck av det oproportionella inflytande som det "konsumentradikala" gänget hade i slutet av 60-talet.

Konsumentpolitiska åtgärder kan indelas i utbildning, information och direkta skyddsåtgärder (regleringar). Jag har diskuterat dessa begrepp på annan plats – till en del är gränserna naturligtvis flytande.⁴ En sammanställning av konsumenträttigheter (och skyldigheter) å ena sidan och konsumentpolitiska åtgärder å den andra är nog så instruktiv. Som tabblån på s 145 visar, är det t ex logiskt att se konkurrenspolitiken som ett led i konsumentpolitiken i den meningen att konkurrensen befrämjar friare val, lägre priser och bättre produkter.

Det finns stora möjligheter till både synergi och substitution bland de konsumentpolitiska medlen. Som exempel på synergi kan nämnas konsumentfostran i skolorna och varudeklarationer. Grundläggande fostran i rationella inköp är en förutsättning för intresse och användning av varudeklarationer av en bredare allmänhet. Mellan utbildning och information å ena sidan och skyddsåtgärder (i form av riktlinjer, detaljregleringar osv) å den andra finns ofta rum för substitution. En väl informerad konsument behöver mindre ledning och stöd. Men när det gäller konsumentutbildning i skolorna, och än mer i fråga om konsumentinformation, ligger Sverige faktiskt efter både Norge och USA. Detta är enligt mina värderingar både sorgligt och egendomligt med tanke på den pionjärroll vi spelade på 1950–70-talen.

Miljö – behov – politik

Det är frestande enkelt att tro att förändringar i miljön ger upphov till nya behov, som i sin tur tillgodoses genom ny politik. Ett av de allvarligaste hindren på vägen illustreras av skillnaden mellan

”kända” och ”reella” behov. Som forskare har jag i u-länderna stött på behov av konsumentpolitiska åtgärder av mycket brutalare karaktär än i Norden eller USA. Men dessa behov är i stort sett varken kända av allmänheten eller erkända av de styrande i dessa länder. Tvärtom är det i de ekonomiskt mest utvecklade nationerna vi möter de mest kända behoven av konsumentpolitik och den rikaste floran av konsumentpolitiska åtgärder. Men enligt vår syn framstår behoven i u-länderna som långt mer skriande.

Miljön är av betydelse också genom att den ger konsumentpolitiken dess allmänna arbetsbetingelser. Åtminstone hittills har Sverige gynnats av ett konsumentvänligt klimat. Vi har haft ett starkt kvalitetsmedvetande både bland företag och anställda, och konsumenterna har klart vunnit på den höga graden av frihet i konkurrensen mellan både inhemska och utländska produkter. Mindre välbetänkt är å andra sidan att 70-talets offentliga konsumentpolitik (avsiktligt eller ej) kommit att framstå som en respons gentemot den vänstervridna minoritet som satte sin prägel på politiken under den palmeska regimen. Svensk konsumentpolitik är i mycket en antiproducentpolitik, men detta är förvisso inte detsamma som en konsumentvänlig politik.

Privat och offentlig konsumentpolitik

Det är betecknande att ordet konsumentpolitik i Sverige för de flesta är förknippat med myndighetsåtgärder. Det borde ändå vara klart att företag, organisationer, skolor, och media spelar en roll som konsumentpolitiska organ som även i detta land går långt utöver det statlig-kommunala. Tablå på s 145 borde egentligen vara tredimensionell: för varje rättighet och för varje konsumentpolitiskt medel kan man tänka sig olika privata och offentliga organ (eller en kombination därav) som beskyddare eller administratörer.

Här liksom eljest gäller att den icke-organiserade konsumentens intressen bäst bevakas genom decentralisering och pluralism – det vore barnsligt att tilltro någon av de Fem Stora (stat, näringsliv, LO, KF, media) om att ensam kunna spela denna roll. Frågan är dock om inte pluralismen håller på att försvinna i svensk konsumentpolitik.

Svenska konsumenter har också anledning fråga sig vem det är som kontrollerar kontrollörerna. Vad har tex icke-organiserade

konsumenter för inflytande på Konsumentverket och KO? Varför undantas myndigheter från konsumentpolitiken? Detta är särskilt egendomligt i ett land där den offentliga sektorn är så ofantlig, för att citera titeln på Sven Åsbrinks och Rolf Millqvists bok för några år sedan.

Hur mäter sig Sverige med andra länder när vi inkluderar den privata likaväl som den offentliga konsumentpolitiken? – Svaret är svårt att ge utan omfattande specialforskning. Svenska företag torde ligga väl framme när det gäller t ex handläggning av klagomål, inrättande av konsumentavdelningar och självbehärskning i reklamen.⁵ Men om de mäter sig med amerikanska är inte lätt att säga. Att LO och KF spelat en viss roll på området kan inte förnekas – vad som förvånar är att de inte gjort mer. Bristande intensitet när det gäller konsumentfrågor är emellertid kännetecknande för arbetarrörelse och Kooperation i de flesta länder.

Brutto eller netto?

När den offentliga svenska konsumentpolitiken prisas sker detta vanligen på grundval av bruttoeffekterna, dvs man tar hänsyn endast till de kortsiktigt synbarligen positiva resultat som uppnåtts från någon sorts allmän konsumentsynpunkt. Och här finns onekligen mycket som vi kan vara stolta över, från konsumentköplag och konkurrenslagstiftning via ångerköpsregler, reklamationsnämnden och skydd för glesbygds- och andra eftersatta konsumentgrupper till kommunala och regionala organ samt KO-institutionen själv.

En mera rättvisande utvärdering måste ta sikte på netto, dvs från det positiva bruttot måste vi dra de kort- eller (oftast) långsiktiga negativa biverkningar som konsumentpolitiken medfört eller kan väntas medföra. Konsumentverkets riktlinjer och övrig producentpåverkan kan inte väntas vara enbart av godo. De kan t ex minska nyetablering och konkurrens bland bilverkstäderna, som Göran Skogh påpekat,⁶ och de kan verka kostnadsuppdrivande och därigenom försämma sysselsättning och exportmöjligheter. De kan också i vissa fall tänkas leda till en sortimentsbegränsning som utgör ett opåkallat ingrepp i konsumentens valfrihet. De kan självklart också i enstaka fall verka hämmande på produktutveckling och nya initiativ.

Särskilt allvarliga biverkningar av en offentlig konsumentpolitik

av märkena Ag och Heurgren är effekterna på marknadshushållningen som helhet och dess miljö. Konsumenter av alla kategorier blir alltmer vana vid att betrakta sig själva som "eftersatta" och att lita till överheter som sin befriare.

Men i en demokrati är det *individerna* själva vi måste lita till. Med det sätt på vilket Råd och Rön och en vokal grupp av tjänstemän vid Konsumentverket framför sina åsikter bidrar man nog också mer till att vidmakthålla och förstora klyftan mellan parterna på marknaden än till att bygga bryggor av ömsesidigt förtroende, förståelse och spontan samverkan mellan köpare och säljare. Man kan bara hoppas att Konsumentverket motstår frestelsen att befästa sin egen ställning som konsumenternas riddare – eller möjligen förmyndare genom att stimulera ökad misstro mot näringslivet.

De s k frivilliga överenskommelserna bakom ridån är också från demokratisk synpunkt tvivelaktiga. De har emellertid på alla områden av svenskt samhällsliv blivit en så vanlig arbetsform att det knappast är rimligt att särskilt klandra Konsumentverket på den punkten. Däremot måste den nya svenska konsumentpolitiken vad både tillkomst och administration beträffar lastas för att den starkt har bidragit till tillbakagången av den klassiska pluralismen i svensk demokrati.

Bedömningsgrunder

Hur man bedömer svensk konsumentpolitik beror ytterst på de värderingar man anlägger. I den mån man menar att konsumentpolitik främst bör vara en offentlig angelägenhet, och att den kräver centralistisk samordning, är svensk (och norsk) politik otvivelaktigt bäst i världen.⁷ Det gäller också om våra insatser på flera specialområden, som tex i fråga om konsumentköplagen. Sverige ligger däremot numera klart efter USA, Norge, Tyskland, England, Holland, Belgien och t o m Frankrike vad gäller konsumentutbildning och, särskilt, konsumentinformation.

Sverige ligger också mycket långt framme när det gäller omsorgen om speciellt eftersatta konsumentgrupper. I Kanada är man tex mycket intresserad av vad vi gör för glesbygdskonsumenten. Risken är bara att alla konsumenter efter hand blir betraktade som eftersatta av myndigheter som menar sig veta bättre än konsumenterna själva vad som är bra för dem.

Slutsats och slutord

Mindre imponerande och i vissa avseenden klart oroväckande blir bilden av svensk konsumentpolitik om man utgår från filosofin att konsumentpolitikens mål i en demokrati är den självförverkligande konsumenten. Självförverkligande förutsätter självständighet. Självständighet vinnns genom konsumentutbildning, konsumentinformation och en förstärkt marknadsekonomi.⁸ Den bevaras genom pluralistiska och decentraliserade beslutformer och genom att man stimulerar konsumentpolitik i företagens och organisationernas egen regi.

För en sådan politik är det en given förutsättning att konsumentpolitikens mål kan nås endast om man vidmakthåller en känslig balans mellan köparens ansvar (*caveat emptor*) och säljarens (*caveat venditor*). Gångna tiders ensidiga betoning av *caveat emptor* förnekade konsumentens elementära rätt till information, rätten att bli hörd och rätten till säkerhet, men det motsatta sättet kan lätt reducera konsumenten till ett får som ständigt måste övervakas av den gode herden. Riktpunkten för en sådan politik måste vara att den informerade konsumenten är inte bara den skyddade konsumenten utan också den frigjorda.

Med en sådan filosofi kan Sverige knappast propa på mer än godkänt betyg.

Av mitt resonemang i denna uppsats vill jag dra två slutsatser. Den ena är att svaret på rubrikens fråga beror på de värderingar man anlägger. Den andra är att frågan behöver omformuleras. Eftersom all politik är miljöpåverkad (om också inte miljöbestämd) är den relevanta frågan: Har Sverige den politiken som är bäst för svenska konsumenter? – Svaret kan till syvende og sist endast ges av konsumenterna själva som medborgare vid valurnorna.

Noter

1 Denna forskning har hittills resulterat i ett 20-tal artiklar samt dessa tre böcker: Hans B Thorelli och Sarah V Thorelli, *Consumer Information Handbook: Europe and North America* (New York: Praeger, 1974), Hans B Thorelli, Helmut Becker och Jack Engledow, *The Information Seekers – An International Study of Consumer Information and Advertising Image* (Cambridge, Mass.: Ballinger Publishing Co, 1975) samt Hans B Thorelli och Sarah V Thorelli, *Consumer Information Systems and Consumer Policy* (Ballinger, 1977).

En fjärde bok som vill redovisa en omfattande fältstudie av konsumentens ställning och problem i u-länderna (särskilt Thailand) är under utarbetande.

2 Vi utgår här, liksom i mycket av det följande, ifrån att de båda huvudkandidaterna

är Sverige och USA. Heurgren: "Sammanfattningsvis skulle jag vilja påstå att konsumentskyddet är effektivare i Sverige än i USA och att det i Sverige mestadels fungerar i smidigare former." Citatet från den artikel 15 februari 1978 varmed Svenska Dagbladet inledde en serie av tio artiklar av olika författare om den svenska konsumentpolitiken.

Man förbiser ofta i debatten att Norge på de flesta områden ligger "lika väl framme" som Sverige och dessutom satsar betydligt mera på konsumentinformation och på konsumentutbildning i skolorna.

3 Olle Wästberg, "Ämbetsverk konsumenthot," Sv D 16 mars 1978.

4 Hans B Thorelli, "A Concept of Consumer Policy," i Association for Consumer Research *Proceedings*, 1972, 192–200.

5 Jfr tex Olof Henell, *Företagens reaktioner på konsumentpolitiken* (Stockholm: Rabén & Sjögren, 1976).

6 Göran Skogh, "Konsumentverket – en ulv i fårakläder?" i *Måste konsumenten gå till Verket?* (Stockholm: Industriförbundets Förlag, 1978), 33–49.

7 Centralismen i svensk konsumentpolitik visar sig t o m på forskningens område. Som gästprofessor i Lund för ett par år sedan kunde jag konstatera att större delen av den livaktiga konsumentforskningen där var beroende på understöd och impulser från Konsumentverket. Forskare vid Stockholms Universitet har nekats understöd till forskning kring datoriserade system för konsumentinformation (en självklar framtidsidé), tydligen främst på grund av KOVs halvhjärtade inställning till ökad information som konsumentpolitiskt medel.

Vad Norge beträffar kan man uppfatta följande yttrande som karakteristiskt: "I Norge har vi en statlig konsumentrörelse." Anmärkningen gjordes av Inger Valle vid IOCUS världskongress i Stockholm 1972.

8 Man förbiser i Sverige ofta att konsumentpolitiken är ett viktigt led i den *ekonomiska* politiken (likaväl som i socialpolitiken). En öppen ekonomi krävs för att bereda rum för konsumentens rättigheter. Men det är lika uppenbart att en självständig konsument är en förutsättning för en väl fungerande marknadsekonomi!

LARS NIECKELS

Ökad konsumentmakt genom datorer?

Den integrerade kretsen – en teknologisk revolution

Den tekniska utvecklingen på datorområdet har varit mycket snabb, framförallt som en följd av miniaturiseringen av elektroniska komponenter. Med hjälp av elektronmikroskop tillverkas idag sk integrerade kretsar, som innehåller 775 000 komponenter per kvadratcentimeter. Som jämförelse kan nämnas att man med den tekniken skulle kunna trycka Bibelns gamla och nya testamente på en yta av 13 kvadratcentimeter. Utvecklingen kommer av allt att döma att fortsätta.

Innebörden av detta är *inte* att nu kända uppgifter kan utföras med bärbara anordningar, som förut krävde ett helt rum. Istället kommer *nya* anordningar att skapas som kan utföra nya uppgifter, där hjärna och öga ersätts av elektroniska kretsar. Konsekvenserna kan bli viktiga även på konsumentpolitikens område.

Datorer i konsumentens tjänst?

Datorer har till en början använts av företag och organisationer, som insett behovet och haft erforderligt kapital och kompetens att hantera dem. Allteftersom datorerna blivit billigare och enklare att använda, har allt fler företag och organisationer kommit att utnyttja dem till allt fler uppgifter. Ett tecken på detta är antalet dataterminaler som enligt en prognos från 1972 i framtiden kommer att vara anslutna till televerkets linjer. Antalet terminaler kommer att öka från 80 000 år 1972 till 815 000 år 1985. Dessutom tillkommer ca 600 000 terminaler anslutna till privatägda lokala kommunikationsnät. En uppdatering av dessa prognoser tyder på en underskattning med ca 20 % (IBM-Nytt 78/3, s 24).

Privatpersoners direkta medverkan i datorutvecklingen har hittills begränsats till att lämna uppgifter till, eller få utskrifter från

olika datorsystem (tex räkningar). Privatpersoners/konsumenters möjligheter att påverka sådana system har varit få eller inga. Kostnaderna för datorer och terminaler har emellertid utvecklats så att det nu är ekonomiskt möjligt för enskilda konsumenter att få tillgång till datorkraft. De tekniska möjligheterna finns redan.

Vad kan då konsumenterna ha för användning av datorer, som ger dem ytterligare information i en värld som många redan anser dränkt i ett överflöd av information. Enligt American Association of Advertising Agencies riktas varje dag mot varje individ i USA ca 1600 reklammeddelanden. Av dessa uppmärksammas 80 och endast 12 medför någon slags reaktion (se Martin, 1978, s 283). Den vuxna allmänheten har utvecklat ett försvar mot denna slags påverkan, genom att sila bort meddelanden som för tillfället inte är av intresse.

Det kan ifrågasättas från såväl företagets som individens synpunkt om denna process är effektiv. Det är bl a i det avseendet som datorer kan bli till nytta för konsumenten.

En fördel med datorer är att de kan hålla reda på stora mängder data tex om konsumentvaror, och välja ut data om de produkter som konsumenten för tillfället är intresserad av. Dessutom kan dessa data bearbetas och presenteras på det sätt som konsumenten finner lämpligt. Om konsumenten så önskar, finns inga tekniska hinder för att såväl beställning som betalning av varor görs via samma system.

Datorkraft för konsumenter – ett samhällsintresse?

För konsumenten är det svårt att med rimliga insatser få tag på meningsfull information. Många konsumenter väljer därför förstås bästa alternativ och avstår från att söka ett bättre. Detta kan från individens synpunkt verka helt rationellt. En lägre "kostnad" för att få information om produkter bör emellertid öka konsumentens möjligheter att tillfredsställa sina behov på ett bättre sätt.

I andra fall är den tillgängliga informationen ofullständig eller missvisande. Det är naturligt för säljaren att endast nämna varans positiva egenskaper (jämför Jonsson, 1979). Men konsumenten är mer betjänt av att få veta varans alla betydelsefulla egenskaper. Dessutom vill de flesta konsumenter kunna jämföra likartade varors egenskaper.

Dagligvaruhandelns veckoannonsering är omfattande. Mängden data och urvalet av varor med lockpriser gör det svårt för konsumenten, bl a på följande sätt:

- Konsumenten har små möjligheter att jämföra olika kedjors prisnivå.
- Konsumenten har svårt att bilda sig en uppfattning om normalpriset på en vara som då och då är nedsatt.
- Prisnedsättningen är gjord i förhållande till affärens normala pris; priset kan således mycket väl fortfarande ligga över andra affärsers normala pris på samma vara.
- Prisnedsättning på lyxbetonade varor kan fresta konsumenter att köpa onödigt många sådana varor. Vidare kan prisnedsättningen på dessa varor ge intryck av att affären som helhet har låga priser.
- Ett rationellt utnyttjande av lockpriser kräver bl a uppgifter om konsumentens normala förbrukning samt kostnader för lagring. Med dessa uppgifter skulle man kunna beräkna om och hur mycket av en prisnedsatt vara som vore ekonomiskt att köpa.

Många av de nackdelar för konsumenten som nu finns i informationen om produkter och tjänster skulle kunna avhjälpas med hjälp av datorsystem för konsumentinformation. Det ligger i samhällets intresse att sörja för att konsumenten får bearbetad information; detta kan i sin tur förbättra marknadssystemet. Välinformerade konsumenter får en starkare ställning på marknaden och konkurrensen mellan företagen skärps. Marknadsföringens avarter kan undvikas och företag som i konsumentens ögon inte sköter sig kan slås ut snabbare.

Med den nuvarande snabba utvecklingen på datorområdet bör samhället närmare undersöka förutsättningarna, liksom för- och nackdelarna med datorsystem för konsumentinformation.

Till bilden hör då också alla de andra möjligheter som ett datorsystem öppnar, tex möjligheter att sköta arbetet helt eller delvis i hemmet, utbildning, att skicka meddelanden, bevakningsuppgifter såsom värmereglering, brand- och inbrottslarm, spel m m. (Se Vedin, 1979).

Kommer konsumenten att få tillgång till datorkraft?

Många tecken tyder på att konsumenten snart får tillgång till datorsystem för information. I England finns redan ett datorsystem för konsumenter som prövats på 1 500 användare och som startar i kommersiell drift 1979 (Holmlöv mfl, 1979, s 12). Det engelska postverket uppges t o m 1979 ha investerat ca 220 miljoner kronor i systemet som kallas *Prestel* (föret *Viewdata*). Det innehåller en eller flera datorer, som allmänheten har tillgång till via telefon samt en något förändrad TV-apparat. Denna, som endast används för att presentera informationen, har en knappsats med siffrorna 0–9 så att konsumenten kan styra informationen. Företag som vill ge information via detta system vänder sig till engelska postverket för att hyra annonsplats. Systemet, som ger datorkraft till konsumenten, kan beroende på utformningen komma att utnyttjas *endast* som ett nytt reklammedium.

Liknande system utvecklas just nu i flera europeiska länder. I Sverige bedriver televerket försök med ett snarlikt system, kallat *Datavision*. Där vänder man sig i första hand till företagen, för att i ett senare skede gå ut till allmänheten. Enligt televerkets prognoser skall man under gynnsamma förutsättningar gå ut kommersiellt 1983. – Men observera att detta system endast är ett av många exempel på teknisk utformning av datorsystem för konsumentbruk.

TV-branschen är mot bakgrund av den minskande efterfrågan på färg-TV klart positiv till utveckling. Detsamma gäller producenter av elektronisk utrustning inklusive dator- och terminaltillverkare.

Hemdatorer har i USA redan fått 100 000-tals köpare. Seymour Papert, professor vid Massachusetts Institute of Technology, uppskattar antalet hemdatorer i USA inom två år till 5 miljoner och att 80 % av hushållen i den övre medelklassen 1982 kommer att ha en hemdator (TIME, Feb 1978 s 42).

I Sverige har denna utveckling just börjat. En grupp svenska företag lanserar under 1979 en komplett hemdator för 6–7 000 kronor och ett amerikanskt företag väntas under 1979 komma ut med en hemdator för cirka 3 000 kronor.

Andra sätt på vilket datorer kan komma in i hemmen är via system för styrning av värmeanläggningar och annan maskinell utrustning. Vidare har olika typer av avancerade spel, som innehåller en liten dator, börjat dyka upp på marknaden.

I Sverige har åtminstone ett av de stora dataföretagen börjat intressera sig för databaser (dvs större mängder information organiserade för åtkomst via dator) med anknytning till konsumenter. Det är uppenbart att datorföretagens marknader kan ökas avsevärt när privatpersoner blir kunder.

Andra företag som intresserar sig för utvecklingen på detta område är banker och övriga kreditinstitut, som undersökt möjligheterna till så kallade elektroniska betalningssystem. Detta är dock för närvarande stoppat av politiska skäl. Vi har emellertid en mycket snabb ökning av antalet kontokort samt kort för automatisk utbetalning av kontanter från användarens konto. Skillnaden mellan en samordning av de senare systemen och ett elektroniskt betalningssystem kan endast ligga i namnet. Och planer finns på att introducera ett nytt bankomatsystem anknutet till samtliga banker. Det systemet skulle en bit in på 80-talet kunna ha över en miljon kontohavare (DN 1978-12-20).

En statlig utredning om den nya informationsteknologin arbetar för närvarande med frågan om och i så fall hur bl.a. *Datavision* skall tillhandahållas allmänheten. En stor fråga är om *Datavision* strider mot radiolagen. För närvarande finns inga principiella hinder mot att privatpersoner använder sig av datorer och/eller dataterminaler. Det finns inte heller något som hindrar att enskilda konsumenter tar kontakt med ett företag för att få information. Det synes därför mycket svårt att för en viss kategori nyttjare (privatpersoner) förbjuda användningen av system för datorbaserad information.

Det finns många starka intressen som verkar för att konsumenterna skall få tillgång till datorkraft i en eller annan form, oberoende av vad samhället har för uppfattning om önskvärdheten av sådana datorsystem. Det är därför av stor vikt att ett sådant system utformas så att det verkligen anpassas till konsumentens behov och önskemål.

Vilka är mot datorkraft till konsumenten?

Konsumenternas användning av datorer är beroende av kommunikation med omvärlden. Orsaken är att den enskilde konsumenten inte själv kan samla in och lagra aktuell information om produkter på konsumentmarknaden. Därför krävs kommunikation i någon form. För närvarande tycks telefonledningar vara mest aktuella, men framtida

möjligheter inkluderar satelliter och fysisk distribution av olika former av lagrade data. I alla händelser blir konsumenternas användning av datorer starkt beroende av kostnaden för datakommunikation.

Alltsedan införandet av den mekaniska tryckpressen har det funnits motstånd mot nya former av kommunikation. Företag, organisationer och intressen som företräder en äldre teknologi kan på detta sätt utöva massiva påtryckningar för att reglera användningen av ny teknik. Exempelvis tilläts radiostationer i USA på 1930-talet köpa nyheter från telegrambyråerna endast under förutsättning att sändningarna omfattade högst 10 minuter per dag uppdelat på två tillfällen och att ingen enskild nyhet var mer än 30 ord lång. Vidare biföll den amerikanska kongressen en lag som förhindrade satelliter avsedda för telekommunikationer att användas för överföring inom USA. Dessa satelliter kunde därför användas endast för internationell överföring. De amerikanska TV-bolagen har också gjort stora ansträngningar för att stoppa spridandet av kabel-TV (Martin, s 14).

Ett mer känslomässigt betingat motstånd mot nya kommunikationer kan finnas hos människorna själva. Telefonen betraktades länge med stor misstänksamhet och som ett hot mot den personliga integriteten. På tidningen Times ansåg man t ex att det var onödigt att införa telefon, eftersom man i London hade gott om budpojkar.

Inom dagspressen känner man sig hotad av den nya teknologin, som representeras av bla *Datavision*. Orsaken är att den inkomstkälla som radannonserna utgör kan komma att bortfalla, eftersom lagring och sökning av information via datorer torde vara effektivare än via en tidning. Men om dagspressen tog aktiv del i utvecklingen av det nya mediet, skulle skillnaden mest bestå i en förändrad distributionsform. I stället för manuell distribution av papper (fd skog) med tryck skulle man få en ständigt aktuell, selektiv "tidning" överförd till konsumenten till en bråkdel av kostnaden per meddelande.

Postverket kan också vänta sig bortfall i sina intäkter, eftersom det med den nya teknologin blir möjligt att skicka brev elektroniskt.

Många företag torde ha blandade känslor inför den nya teknologin. Å ena sidan ger mediet möjligheter att effektivt marknadsföra produkter. Å andra sidan är mediet ett hot mot företagen eftersom

konsumenten får bättre möjligheter att få information och lättare kan jämföra produkter. Vidare är företagens möjligheter till personlig övertalning av konsumenten via det nya mediet begränsade. Dessutom kan myndigheterna förverkliga sina avsikter i den del av marknadsföringslagen som behandlar företagens informationsplikt.

Andra företag som direkt kan påverkas av den nya teknologin är tryckerier och annonsbyråer.

Argument mot datorkraft till konsumenter

• *Det finns inget behov*

Man kan hävda att de flesta konsumenter inte vill ägna särskilt mycket tid åt att söka information om produkter och tjänster och att det därför inte finns mycket att vinna med datoriserade informationssystem. Många konsumenter betraktar sin tid som alltför knapp för att sökande efter information skall löna sig. Informationen finns kanske inte vid den tidpunkt eller på den plats eller i den form som konsumenten är betjänt av. Konsumenten har behov av information före köpet, vid köpet samt vid användningen av produkten. Dessa stadier kräver olika typer av information. Dessutom är konsumenterna mycket olika tex i fråga om utbildning, ekonomi, hälsa, språk och eventuella handikapp. Mot denna bakgrund finns det behov av ett nyanserat system för information.

En av datorernas förnämsta egenskaper är att de kan tillhandahålla sådana differentierade tjänster. Detta kan förverkligas, om samhället är berett att satsa de resurser som behövs för att stärka konsumentens ställning. Det kan invändas att även om man skapade ett näst intill perfekt system för information till konsumenterna, skulle ändå inte alla använda det. Men det viktiga är att konsumenten *kan* välja ett system som ger bekväm tillgång till fullgod och individualiserad information.

• *Man gynnar de redan gynnade?*

Om datoriserade informationssystem skulle gynna de starka konsumenterna beror i hög grad på hur samhället handlar i frågan. Ett system som styrs enbart av kommersiella intressen kommer troligen att vända sig framförallt till köpstarka kunder. Ett annat argument är att systemet skulle vara för svårt att hantera för gemene man.

Erfarenheter från användningen av datorsystem i USA, bl a på

skolans lågstadium, vid offentliga museer m m, motsäger detta. Utbildning om datorer på alla nivåer i skolsystemet kan givetvis förbättra förhållandena. Det finns emellertid inga principiella hinder mot att utforma system som kan betjäna alltifrån nybörjare till avancerade användare. Vidare kan man ge nybörjaren allt tänkbart stöd för att kunna utnyttja systemet.

● *Datorsystem för konsumenterna är ett hot mot integriteten*

De system för information om varor och tjänster som här diskuterats innebär kanske inte ett hot mot integriteten, eftersom informationen inte är av personlig natur. Å andra sidan kan möjligen uppgifter om vilken typ av information en person sökt komma att registreras och utnyttjas. Vidare kan användningsområdet lätt vidgas till att omfatta även konfidentiellt material. Hur bra skyddet blir är till viss del beroende av hur mycket man vill betala för att försvåra ett illegalt användande av systemen. Men säkerheten kan aldrig bli hundra procentig.

Utvecklingen när det gäller lagring av information, speciellt videospelaren, innebär att större möjligheter kommer att finnas för datorbearbetning inom hemmet. Detta medför att det blir omöjligt att illegalt "avlyssna" telefonledningar eller andra typer av kommunikation mellan en central dator och användaren, för att därigenom skaffa konfidentiell information. Genom den teknik som videospelaren representerar kan stora mängder data distribueras fysiskt till konsumenten till relativt låga kostnader.

Skyddet av den personliga integriteten gynnas om man har flera av varandra oberoende system för information. Orsaken är de svårigheter som uppkommer då man illegalt skall komma åt flera olika system för att sammanställa uppgifter om en person. Att ge utrymme för uppkomsten av många lokala system, i stället för ett stort centralt, torde därför vara en angelägen uppgift för myndigheterna.

● *Datorsystem för konsumenterna minskar de sociala kontakterna*

Man har hävdad att de sociala kontakter som sker i samband med konsumentens inköp skulle minska, om informationen i stället kan fås i hemmet. – Dessa kontakter kan vara av betydelse för ensamma personer och kräver givetvis sin speciella uppmärksamhet från samhällets sida. Mot bakgrund av den stress och brist på personal

som råder i de flesta affärer kan man dock ifrågasätta djupet och varaktigheten av sådana kontakter.

Men datorkraft åt konsumenterna skulle också kunna utformas så att möjligheterna till sociala kontakter ökades. Genom att föreningar av olika slag kunde kommunicera med sina medlemmar och möjligheter uppstod att annonsera och söka personer med gemensamma intressen skulle systemet kunna bidra till ökade sociala kontakter. Men det krävs en medveten satsning när det gäller att påverka systemets uppbyggnad och användningssätt.

Kostnaderna för datoriserade system för konsumentinformation

Kostnaderna är mycket svåra att uppskatta, främst därför att de är så starkt beroende av antalet användare. Rent allmänt gäller att kostnaderna för datorutrustning sjunker snabbt.

Kostnaderna för den som vill tillhandahålla information via ett datoriserat system är av två slag.

- Kostnaderna för att *bereda informationen* så att den passar det tilltänkta datorsystemet beror i hög grad på systemets utformning och kanske framförallt på i vad mån, och på vilket sätt, information redan finns i datoriserad form inom organisationen.
 - Många företag har idag egna databaser med information som skulle kunna överföras till ett konsumentorienterat informationssystem. Det finns t ex dagligvarubutiker med utgångskassor, där priserna på butikens hela sortiment finns i datoriserad form. Dessa priser hålls ständigt aktuella genom butikens försorg. Antalet butiker med datoriserade utgångskassor väntas öka, beroende på bl a ökad snabbhet vid registreringen i kassan, automatisk kontroll av antalet artiklar i lager som underlag för påfyllning samt bättre kontroll av svinn.

Företagens extrakostnader för att förse och underhålla en databas avsedd för konsumenter kan således variera kraftigt. Om sådana system för information blev vanliga skulle en del av kostnaderna för den traditionella marknadsföringen minska till förmån för det nya mediet.

- Ett annat slag av kostnad som bärs av producenten är avgifter till *leverantören*, dvs den organisation som tillhandahåller tjänsten

att lagra och till konsumenten överföra information. Dessa kostnader har i det engelska systemet angivits till en fast avgift per år på ca 2 000 kronor, en avgift för lagring av information på ca 8 kronor per sida och år (varvid en sida är vad som får plats på TV-skärmen) och hyreskostnader på ca 3 500 kronor per år för en datorterminal speciellt anpassad för att mata in data till Prestel (The Post Office, s 6).

Söderström (1979, s 81) har uppskattat kostnaderna för ett system med 20 000 abonnenter, av vilka 200 kan ringa samtidigt. Investeringskostnaderna uppskattas till en miljon kronor och lönekostnaderna för drift och administration till 600 000 kronor per år. Samma källa anger investeringskostnaden för en datavisionstillsats i hemmet till 700 kronor (inklusive ett sk modem som behövs för dataöverföringen). Det förutsätts då att en vanlig TV-apparat redan finns.

Den sammanlagda investeringen för dessa 20 000 konsumenter blir då 14 miljoner kronor. De rörliga kostnaderna för konsumenterna består av dels samtalsavgifter för telefonen, dels en avgift per sida, som för det engelska systemet normalt varierar mellan 0 och 17 öre (The Prestel Users Guide). Avgiften bestäms av informationslämnaren/annonsören. De totala avgifterna för konsumenten uppskattar Söderström (s 81) till 580 kronor per år.

Som ett exempel på hur snabbt kostnaderna på datorområdet sjunker kan nämnas att priset för en datavisionstillsats med modem men utan TV 1985 uppskattas ligga kring 300 kronor (Pye, 1978).

Kritik mot ett föreslaget system

Det datorsystem för bla konsumentinformation som är under utveckling av televerket i Sverige är snarlikt det engelska systemet Prestel. Den slutliga utformningen är förmodligen inte fastställd, men det verkar sannolikt att det system verket arbetar med blir förverkligat. Från konsumentens synpunkt har detta system fördelen att det är lätt att sköta och förstå. En nackdel är att konsumenten endast kan överföra siffror till systemet. De många värdefulla användningsformer som kräver överföring av bokstäver inskränks, t ex förfrågningar, klagomål och beröm till företag, och andra meddelanden till företag, myndigheter eller enskilda perso-

ner eller om konsumenten själv vill lämna information till systemet (tex om att familjen har en bil att sälja).

En nackdel är också begränsningen i den sökprocess som används i systemet. Denna består i ett antal numrerade förslag från vilka konsumenten har att välja. Förslagen blir i varje steg alltmer detaljerade tills konsumenten till slut får fram den eller de sidor som informationsgivaren redigerat. Möjligheterna att i detta system söka information med hjälp av nyckelord blir därmed begränsade. Möjligheterna att på en och samma sida jämföra olika produkter med varandra blir också små vilket försvårar en överblick av utbudet. Möjligheterna att göra bearbetningar för att passa konsumentens intressen är obefintliga, trots att datorsystem i princip är kapabla till detta.

Datorn används i detta system som ett lager av sidinformation med en mycket enkel (numerisk) sökprocess för konsumenten. Detta är en misshushållning med datorernas verkliga kapacitet och ger inte alls det stöd som många konsumenter behöver. Systemet har en klar tendens åt enkelriktad information från informationsgivare till konsument, vilket är till nackdel för konsumenten. Merkostnaden för att utrusta konsumenterna med ett tangentbord som innehåller både siffror och bokstäver torde vara marginell men nyttan för konsumenten avsevärd.

Sammanfattning och slutsatser

Starka ekonomiska intressen är engagerade i utvecklingen av datorsystem för konsumenter. Det finns mycket som tyder på att vi i Sverige får ett sådant system i en eller annan form, även om det är oklart hur lång tid det tar innan ett sådant system blir allmänt. Konsekvenserna för samhället kan blir mycket omfattande.

Det system som för närvarande är under utveckling i Sverige har för konsumenten stora nackdelar och det är outrett vilka andra möjligheter som existerar och vad de skulle kosta samhället. Det borde vara angeläget för samhället att påverka utvecklingen av denna viktiga fråga. Eller skall de som utvecklar tekniken tillsammans med kommersiella intressen ensamma styra utvecklingen?

Behovet av utredningar och forskning inom området är stort. En mängd viktiga frågor söker svar, tex:

- Vilken helhetssyn bör man ha på dessa problem?
- Vilka möjligheter ger datorsystem för konsumenterna?
- Vilka mål har samhället inom detta område?
- I vad mån uppfyller alternativa system dessa mål?
- Vilka kostnader och intäkter är förenade med olika alternativ?
- Hur fördelas kostnader och intäkter på olika intressenter?
- Vilka effekter på samhället kan vi vänta oss av olika alternativ?
- Hur kan sådana system lämpligen byggas ut, mot bakgrund av den väntade tekniska utvecklingen på området?
- Hur kan/bör konsumenten utbildas?

Datorsystem för konsumenter kan inrymma mycket – alltifrån ett nytt medium för företagens reklam till ökad konsumentmakt. I frågan ligger på ett principiellt plan allmänhetens tillgång till information och möjlighet att på ett enkelt sätt framföra sina synpunkter. Utvecklingen på området är viktig för marknadssystemets funktion, som ju förutsätter välinformerade konsumenter.

Det är givetvis en politisk fråga om man vill rubba den bristande balansen mellan företagen och deras stora resurser för övertalning och allmänheten. Verktöget finns i form av datorkraft åt konsumenten. Utan tvivel krävs stora ansträngningar från samhällets sida, men jag är övertygad att de på längre sikt är skulle vara välmotiverade.

Referenser

Dagens Nyheter, 20 december 1978.

Holmlöv, P. G., Fjaestad, B., Söderström, H, I kulisserna, Om Viewdata/Datavision och andra medier som väntar på entré. Människan och kommunikationsteknologin 1979:1, Riksbankens Jubileumsfond, Stockholm, 1979

IBM-Nytt nr 3, 1978

Jonsson, E, Konsten att förföra konsumenten – En kritisk granskning av läroböcker i marknadsföring, Stockholm, 1979

Martin, J, The Wired Society, Englewood Cliffs, New Jersey, 1978

Pye, R, Föredrag från konferensen: "Eurocomm 78", Köpenhamn, 30 maj–1 juni 1978

The Post Office: Press & Broadcast Notice, February 28, 1978

The Prestel Users Guide, Vol 1, No 1, July 1978

Söderström, H, Se Holmlöv m fl

Time, februari 1978, s 42

Vedin, Bengt-Arne, Media futura, SNS, 1979

BILAGA 1

Slutförda, pågående och planerade riktlinjer, konsumentverket januari 1979. Kursivering anger riktlinjer som bedömts vara särskilt angelägna.

PROGRAM 1 (gemensamt)

Pågående förhandlingar (överläggningar har påbörjats)

- 1 Riktlinjer för information vid *direktförsäljning* till konsument

BYRÅN FÖR HEMPRODUKTION (byrå 1)

Slutförda förhandlingar om riktlinjer

- 1 Riktlinjer för information till konsument vid tillfälliga prisaktiviteter för dagligvaror, KOVFS 1977:1
- 2 Riktlinjer för marknadsföring av barnblöjor, KOVFS 1977:4
- 3 Riktlinjer för marknadsföring av barnblöjsnibbar, KOVFS 1977:5
- 4 Riktlinjer för information till konsument vid marknadsföring av matpotatis, KOVFS 1977:6
- 5 Riktlinjer för bruksanvisningar för elektriska hushållsapparater, KOVFS 1978:5
- 6 Riktlinjer för tvättmedel för textilier, KOVFS 1978:6

Pågående förhandlingar (överläggningar har påbörjats)

- 1 Riktlinjer för marknadsföring av cigarettändare
- 2 Riktlinjer för *debiteringsprinciper* vid reparation av hushållsapparater
- 3 Riktlinjer för marknadsföring av hushållsgods av plast
- 4 Riktlinjer för märkning av keramiskt hushållsgods
- 5 Riktlinjer för *prisinformation* i butiker, skyltfönster, annonser, broschyrer
- 6 Riktlinjer för marknadsföring av restaurangtjänster
- 7 Riktlinjer för *information på textilier* (skötsel, storlek, material)
- 8 Riktlinjer för information om tvättmaskiner
- 9 Riktlinjer för marknadsföring av tobaksvaror
- 10 Riktlinjer för marknadsföring av vin, sprit och starköl

Planerade förhandlingar

- 1 Diskmaskiner
- 2 *Gardiner, draperier* (brandsäkerhet, se även byrå 2)
- 3 Kyl och frys
- 4 Pälsar
- 5 Symaskiner
- 6 *Tillfälliga prisaktiviteter*, allmänt
- 7 Åberopande av provningsresultat i marknadsföring

BOENDEBYRÅN (byrå 2)

Slutförda förhandlingar om riktlinjer

- 1 Riktlinjer för marknadsföring av material för småhus. Individuell information om kostnader och finansiering, KOVFS 1978:4

Pågående förhandlingar

- 1 Riktlinjer för *höga barnstolar, våningssängar, barnsängar*
- 2 Riktlinjer för *brandfarlighet hos ytmaterial för den inre bostaden*
- 3 Riktlinjer för boendekostnadsredovisning för färdiga småhus
- 4 Riktlinjer för marknadsföring av dammsugare
- 5 Riktlinjer för textila golv (heltäckningsmattor)
- 6 Riktlinjer för fastighetsmäklares marknadsföring
- 7 Riktlinjer för barnsäkra beslag

Planerade förhandlingar

- 1 Barngrindar
- 2 Bostad. Byggsatsens omfattning för prefabricerade småhus
- 3 *Bostad. Informationssystem med utgångspunkt från bl a BOFAKTA-systemet.* Bostadsutformning, inredning, utrustning
- 4 *El-radiatorer*
- 5 *Gardiner, draperier* (brandsäkerhet, se även byrå 1)
- 6 Golvmaterial, hårda och halvhårda golv
- 7 Kranar för kök och badrum
- 8 Köksinredningar
- 9 *Stoppade möbler* (brandsäkerhet)
- 10 Terminologifrågor inom möbelområdet
- 11 Uthyrning av stugor

BYRÅN FÖR TRANSPORTER (byrå 3)

Slutförda förhandlingar om riktlinjer

- 1 Riktlinjer för information om nya personbilars energiförbrukning, KOVFS 1977:2
- 2 Riktlinjer för rullbräden (skate-boards), KOVFS 1977:3
- 3 Riktlinjer för rid- och skidhjälm, KOVFS 1977:7
- 4 Riktlinjer för gasvarnare för enskilt bruk, KOVFS 1978:1
- 5 Riktlinjer för vissa reflexer, KOVFS 1978:2
- 6 Riktlinjer för flytutrustning för fritidsbruk, KOVFS 1978:7
- 7 Riktlinjer för vissa plastlim, KOVFS 1978:8

Pågående förhandlingar

- 1 Riktlinjer för marknadsföring av fritidsbåtar med längd upp till 12 meter
- 2 Riktlinjer för marknadsföring av sällskapsresor
- 3 Riktlinjer för säkerhet och information om tröstnappar

Planerade förhandlingar

- 1 Barnvagnar
- 2 *Begagnade bilar*
- 3 Biltillbehör (bilbarnstolar, rattar m m)
- 4 *Leksaker*

BYRÅN FÖR ÖVRIG KONSUMTION (byrå 4)

Slutförda förhandlingar om riktlinjer

- 1 Riktlinjer för marknadsföring av naturmedel, KOVFS 1977:8

Pågående förhandlingar

- 1 Riktlinjer för marknadsföring med direktreklam
- 2 Riktlinjer för försäljning för ideellt ändamål
- 3 Riktlinjer för marknadsföring av *kontaklinser/vätskor*
- 4 Riktlinjer för *postorderförsäljning*

Planerade förhandlingar

- 1 Auktioner, auktionstjänster
- 2 Bokklubbar
- 3 Kommersiellt ursprung

TEKNISKA BYRÅN

Slutförda förhandlingar om riktlinjer

- 1 Riktlinjer för brandvarnare för bostäder, KOVFS 1978:3

Pågående förhandlingar

- 1 Riktlinjer för *energideklaration på kyl och frys* (dnr 77/K3276)

Planerade förhandlingar

- 1 *Brandsläckare*
- 2 Ljudåtervinningsapparater
- 3 *Utrymningsredskap*
- 4 Energideklaration av hushållsugnar

BILAGA 2

Branschöverenskommelser o dyl enligt marknadsföringslagen (MFL) (Observera att vissa av nedanstående överenskommelser har ersatts eller kommer att ersättas av riktlinjer)

Överenskommelse	Part/er
1971	
1 Importmärkning av varor (ursprung, ursprungs-beteckning) ¹	Tullverket
2 Abonnement av tidningar, tidskrifter m m	Svenska Tidningsutgivareföreningen
3 Prisangivelse inkl mervärdeskatt (moms)	Sveriges Industriförbund, Sveriges Hantverks- och Industriorg, Sveriges Grossistförbund, Köpmannaförbund
4 Granskning av direktreklam ¹	Sveriges Direktreklamförening SDRF
5 Marknadsföring inom hälsovårdsområdet	—
6 Användningen av benämningarna tandvänligt, tandvänligare socker	Findus, Semper
7 Icke-ordinarie priser på bensin (Jfr 81, 82, 86)	Shell, Nynäs, Petroleuminstitutet, NDM, BP, Esso
1972	
10 Riktlinjer för granskning av marknadsföringsåtgärder i vissa fall inom försäkringsbranschen	Svenska Försäkringsbolags Riksförbund
11 Varningstext på hårfärgningsmedel	Svenska Frisörföreningen
12 Cirkulärskrivelse ang inropssummor vid auktion (moms)	—
13 Babyreklam till nyblivna mödrar*	Specialtidningsförlaget, Barnvagnsexperten
14 Reklam i postorderkataloger*	Postorderföretagens Samarbetskommitté, IKEA
* Riktlinjearbete pågår	
¹ Avser överenskommelser om samarbete	

Överenskommelse	Part/er
15 Prismärkning vid tillfälliga rabatter-bjudanden	DLF, Sveriges Grossistförbund, ICA, Sveriges Industriförbund, Sveriges Köpmannaförbund, KF, SPK, NO, SHIO, Sveriges Livsmedelshandlareförbund
16 Regler för veckoslutsannonsering Se KOVFS 1978:4	ICA, KF, Kipplers, Metro, NK-Turitz, Vivo, Åhlen & Holm
17 Marknadsföring av vissa frisörtjänster (Jfr 38)	Svenska Frisörföreningen, Sveriges Damsalonger
18 Rätt att hoppa av en sällskapsresa	Luftfartsverket, SRF, RTS
19 Marknadsföring av hudvårdspreparat med fuktighetsbevarande effekt	—
20 Förpackningsstorlek (fyllnadsgrad) i livsmedelsförpackningar	—
21 Marknadsföring av hårvårdsmedel	
1973	
25 Marknadsföring av språkresor	Centralnämnden för språkresor, Europeiska Ferieskolan, Svenska Internationella Sommarskolor
26 Bärkartongers vikt och volym	NK, SSLF, Vivo, Metro, Turitz, Favör, KF, Kipplers, Sveriges Köpmannaförbund, Sveriges Handelsträdgårdsmästareförbund
27 Debitering av faktureringsavgift, expeditonsavgift m m*	Sveriges Grossistförbund, SHIO, Sveriges Industriförbund, Sveriges Köpmannaförbund
28 Marknadsföring av skolfoton	Svenskt Elevfoto AB m fl
* Riktlinjearbete pågår	

Överenskommelse	Part/er
29 "Godis" vid kassorna	Sveriges Grossistförbund, Sveriges Köpmannaförbund, Sveriges Livsmedelshandlareförbund, ICA, KF, NK-Turitz, Vivo, Åhlén & Holm
30 Prisuppgifter och mängdangivelser i detaljhandelsreklam*	Sveriges Grossistförbund, Sveriges Köpmannaförbund, Sveriges Livsmedelshandlareförbund, ICA, KF, NK-Turitz, Åhlén & Holm
31 Marknadsföring av restaurangtjänster*	Sveriges Hotell- och Restaurangförbund, Sveriges Centrala Restaurang AB
32 Utdelning av reklamförsändelser	Postverket, Sveriges Direktreklamförening, Svenska Reklambyrå förbundet (SRF)
33 Marknadsföring av sällskapsresor Se KOVFS 1978:1	SRF, RTS
34 Marknadsföring av tvättjänster	VIC-föreningen
35 Enhetlig terminologi för tvättjänster	Tvättbranschens Riksförbund, Sveriges Tvätteriförbund
36 Förpacknings- och annan reklamtext för antiperspiranter	—
37 PM ang bedömning av utländsk text på förpackningar till kosmetika och andra kemisk-tekniska produkter	—
38 Marknadsföring av frisörsalongers tjänster (Jfr 17.)	Svenska Frisörföreningen
39 Varningsmärkning av blöjförpackningar av plast. Se KOVFS 1977:4	Dambiprodukter, Hygien- Industri AB, KF, MoDo Konsumentprodukter AB, Mölnlycke AB, AB Stille-Werner, Bröderna Wi-bergs Industri AB
40 KO:s regler för tipssystem	—

* Riktlinjearbete pågår

Överenskommelse	Part/er
1974	
45 Återförsäljarrättigheter, Homeparties	Holiday Magic m fl
46 Benämningen "legitimerad optiker"	Sveriges Legitimerade Optikers Riksförbund
47 Marknadsföring av hundfoder	Dagligvaruleverantörers Förbund, Svenska Kennelklubben
48 Prisangivelse i samband med moms-sänkningen 1974	
49 Ersättning för återlämnade returglas	Sveriges Köpmannaförbund, Sveriges Livsmedelhandlareförbund, Favör, ICA, KF, Metro, NK-Turitz, Vivo, Åhlen & Holm, Svenska Bryggareföreningen, Sveriges Konditor-Förening, Riksförbundet: Kiosk och Gatukök, Tobaks- & Servicehandelns Riksförbund
50 Monteringsfärdiga småhus	Sveriges Trähusfabrikers Riksförbund (STR)
51 Prisangivelse inkl bränsletillägg	SRF, RTS
52 Marknadsföring under benämningen "sockerfri" "utan socker"	
53 Informationsplikt ang pris för telefonfjänster inom hotellbranschen	Sveriges Hotell- och Restaurangförbund
1975	
60 Beteckningar på planritningar i huskataloger och liknande generellt försäljningsmaterial	STR

Överenskommelse	Part/er
61 Marknadsföring av förkortade klassiker	Svenska Bokläggareföreningen
62 Marknadsföring av grammfonskivor och kassettband	Luma, Musik för Pleasure, Grammofonleverantörföreningen, Svenska Musikhandlares Riksförbund, Record-Material, Toniton
63 Prisjämförelser i marknadsföring inom dagligvaruhandeln	Sveriges Grossistförbund, Sveriges Köpmannaförbund, Sveriges Livsmedelshandlareförbund, ICA, KF, NK-Turitz, Vivo, Åhlén & Holm
64 Regler för tobaksreklam*	Svenska Tobaksbranschföreningen
65 Marknadsföring av sällskapsresor*	KOV, KO, ARN, RTS, SRF, Resegarantinämnden
66 Bestämmelser om annonsering för homeopater, chiroprakter m fl	Svenska Tidningsutgivareföreningen (TU)
67 Marknadsföring av IOGT-NTO lotter	IOGT-NTO Lotteribyrå
1976	
75 Annonsutformning och reklamidentifiering	Svenska Tidningsutgivareföreningen, Svenska Annonsörers Förening, Svenska Reklambyrå Förbundet
76 Regler för marknadsföring av vin och spritdrycker samt starköl	Föreningen Utländska vin- och spritproducenters ombud i Sverige
77 Marknadsföring av fritidsbåtar som ännu inte satts i produktion*	SWEBOAT

* Riktlinjearbete pågår

Överenskommelse	Part/er
78 Marknadsföring av vissa slags skor (ortopediska)	Representanter för sko-branschen
79 Marknadsföring av experimentlådor (kemilådor)	Brio-Bolagen, Alga, Magasanik Leverantörföreningen för Lek och Hobbyartiklar, Sveriges Lek- sakshandlares Riksförbund
80 Prisangivelse vid kombinationser- bjudanden omfattande framkallning, kopiering och ny film	
81 Information om högre bensinpriser på helger	Petroleumhandelns Riksförbund
82 Prisjämförelser i bensinreklam (Jfr 7)	BP, Esso, Gulf, Shell, Nynäs, Uno-X, Mobil, Texaco
83 Överenskommelse med optiker- branschen	Sveriges Legitimerade Optikers Riksförbund
1977	
85 Marknadsföring av fasadmateri- al under benämningen "Underhålls- fritt"	Gränges Aluminium, Fog Panel AB, Aluminium Fasad Svenska AB, Sonesson Plast AB
86 Användningen av benämningen "återbäring" vid reklam för bensin- priser	
87 Varningstext på förpackningar med bittermandel	KF, General Foods AB, United Nordic Inc AB, Nordfalks AB, Bohlins kryddor AB

Överenskommelse	Part/er
1978	
95 Information av skador på gravstenar av paraffin i marschaller	AB Törsleff & Co, AB Norrlius, Duni Bilå AB
96 Regler vid hemförsäljning av dammsugare	Electrolux
1979	
100 Regler för försäljning av krigsleksaker	KOV, Lekmiljörådet – Sveriges Leksakshandlares Riksförbund, Leverantörsföreningen för lek och hobbyartiklar. KF, NK/Åhléns, Svenska Postorderföreningen
101 Marknadsföring av hjälpstartkablar	Import AB Månsson & Co, AB Automa, AB Bi Be Ce, Bil Atlas, KG Knutsson AB, Sounds Radio AB
102 Information om allmänna reklamation snämnden vid marknadsföring av försäkringar m m	Försäkringsbranschens Service AB (FSAB)
103 Marknadsföring av slangbellor (Jfr MD:s beslut B 1/78)	Sveriges Leksakshandlares Riksförbund, Svenska Postorderföreningen, Leverantörföreningen för Lek och Hobbyartiklar

BILAGA 3

Sammanställning av avtalsvillkor, konsumentverksamhet januari 1979.

Part/överenskommelse

- 1 Anticimex: Garanti, försäkring och serviceavtal
Allmänna villkor för skadedjursavtal och husbocksförsäkring
- 2 Auktioner: Försäljningsvillkor vid auktioner anordnade av AB Stockholms Auktionsverk
- 3 Brunnborrning: Avanti
- 4 Båtbranschen: Sweboat 74 och K 74 (båt)
- 5 Cykelbranschen: Garanti vid försäljning av mopeder/cyklar
- 6 Däckspecialisternas Riksförbund: Däckgarantier
- 7 Elektriska hushållsapparater: EHL 74 nytt
- 8 Elektriska hushållsapparater: EHL 74 beg
- 9 Tunga hushållsapparater, regler för 3-årigt serviceåtagande
- 10 Elverksföreningen: Allmänna bestämmelser för kraftleveranser vid lågspänning
- 11 Flygtransporter: Prishöjningsklausul SAS/LIN
- 12 Foto: Sveriges Fotoleverantörers förbund
Fotohandlarnas Riksförbund: Garanti Foto-75
- 13 Golv, GEBO
- 14 Gravvårdsfirmornas Riksorganisation: Allm försäljningsvillkor
- 15 Husvagnsbranschens Riksförbund (HRF): Garantivillkor
- 16 Klockor, Stjärnmakargaranti, UR 76
- 17 Köpekontraktsgruppen: K 74 K 74 (H)
- 18 Köpekontraktsgruppen: G 74
- 19 Motorbranschen: Beställningssedlar och Köpekontrakt
- 20 Motorbranschen: Regler för reparation (se även 57.)
- 21 Motorbranschen: Nybilsgaranti
- 22 Motorbranschen: Begagnade bil garanti
- 23 Motorbranschen: Prishöjningsklausul
- 24 Motorbranschen: Reservdelsgaranti – 76
- 25 Motorbranschen: Volvo, servicekostnadsgaranti VSG
- 26 Motorbranschen: Korttidsuthyrning fordon
- 27 Motorsågar, garanti
- 28 Måleribranschens reklamationsfond: Regler för reparation och underhållsarbeten

- 29 Möbeltransporter: Flyttningsbestämmelser (SMF)
- 30 Nyckelhus: Allm leveransbestämmelser
- 31 Postorderförsäljning LIC
- 32 Radiobranschen: RR 74
- 33 Radiobranschen: Beg radioapparater RR 74
- 34 Radiobranschen: Hyr-TV (Telerent, Thorn, Radiolev)
- 35 Radiobranschen: Bilradio garanti
- 36 Resebyråbranschen: Allmänna resevillkor
- 37 Resor: Villkor för språkresor
- 38A Ridlägerarrangemang: Anmälningssedlar (SRR)
- 38B Ridskolornas Riksorganisation (RRO): Allmänna bestämmelser för abonnemangsridning i grupp
- 39 Rörfirmornas Riksförbund: R:s VVS-garanti
- 40 Speditörbestämmelser: Allm best f transport, spedition och lagring
- 41 Svenska Kennelklubbens normalavtal för avbetalningsköp och kontant köp. Fordervärdsavtal
- 42 Sveriges Låssmedsmästares Riksförbunds garantifond, fastställda april 1966
- 43 Studieförbunden: Regler vid inställande av cirkel och återtagande av anmälan
- 44 Symaskiner, garanti
- 45 Takplattor, Onduline
- 46 Televerket: Pressmeddelande 11/73
- 47 Trafikskolebranschen: Leveransbestämmelser
- 48 Trädgårdsredskap: Garanti -75
- 49 Trähusbranschen: STR:s AL 74
- 50 Tvätteribranschen: Leveransbestämmelser
- 51 Svenska Värmeverksföreningen: Allmänna bestämmelser för leverans av fjärrvärme
- 52 Svenska Liftanläggningars Organisation SLAO: Allmänna bestämmelser för utnyttjande av skidliftar
- 53 Svenska Djursjukhusföreningen: Ansvarsförbindelse
- 54 Sveriges Köpmannaförbund: Giltighetstid för tillgodokvitton
- 55 Sveriges Järnhandlareförbund: Giltighetstid för presentkort
- 56 Sveriges Snöfordonsleverantörer: Leveransbestämmelser för snöfordon
- 57 Motorbranschens Riksförbund: Regler för reparationer (fr 1 juli 1979)
- 58 Petroleumhandelns Riksförbund: Regler för reparationer

Mot en ny konsumentpolitik

Bengt Rydén: På väg mot en ny konsumentpolitik?

Solveig Wikström: Konsumentpolitik — varför, hur?

Roger Henning: Från konsumentupplysning till producentpåverkan

Rolf Back: Konsumentpolitik: konkurrens eller reglering?

Lars Foyer: Konsumentfrågorna i riksdagen

Hans Berggårdh: Hur handeln möter konsumenterna

Göran Albinsson: Konsumentpolitik och samhällsekonomi

Ingrid Flory och Bengt Rydén: Den upplyste konsumenten. Skiss till ett handlingsprogram

Ingrid Flory och Sten Tengelin: Konsumentpolitiken — en fråga för konsumenterna

Fride Antoni: Konsumentpolitik och livskvalitet

Hans B. Thorelli: Är Sverige världsbäst i konsumentpolitik?

Lars Nieckels: Ökad konsumentmakt genom datorer?

Bilagor