

Göran Skogh & Per Samuelsson:

Konsumentpolitik

I skriften *Konsumentpolitik* (MAS, Stockholm 1985) diskuterar Göran Skogh och Per Samuelsson konsumentpolitik i allmänhet och svensk konsumentpolitik i synnerhet utifrån ett kritiskt perspektiv.

Skogh & Samuelssons slutsats, formulerad under rubriken "Behövs Konsumentverket?", är att mycket av konsumentpolitisk verksamhet i Sverige är i bästa fall onödig och i värsta fall skadlig, och att konsumentverkets verksamhet därför borde inskränkas drastiskt. Förslag till inskränkningar är avskaffandet dels av konsumentsekreterarna (som i kommunerna ger konsumentinformation

av typen köpråd och stöd i konflikter), dels av det s k riktlinjesystemet.

Riktlinjesystemet är en nyhet på det konsumentpolitiska området, i bruk sedan 1978. Riktlinjerna är överenskommelser som konsumentverket gör med näringslivet, efter initiativ av konsumentverket. De kan bestå antingen av regler för hur företaget ska informera konsumenterna om en produkt (t ex Riktlinjer för information om nya personbilars bränsleförbrukning) eller av regler om produktens utformning (t ex Riktlinjer för flytutrustning för fritidsbruk).

De är inte formellt bindande, d v s de har inget stöd i lag. Om ett företag inte följer en riktlinjeöverenskommelse så kan konsumentverket dra saken inför marknadsdomstolen, som avgör om företaget brutit mot t ex marknadsföringslagen.

Under perioden 1978–83 utformades ca 40 riktlinjer, hälften gällande information och marknadsföring, andra hälften gällande produktutformning. Riktlinjesystem har utvärderats av den s k riktlinjekommittén som i SOU 1983:40 lade fram sitt slutbetänkande, vilket var positivt till riktlinjesystemet och rekommenderade att verksamheten skulle utvidgas.

Skogh & Samuelssons argumentation bör ses mot bakgrund av denna utveckling, och eftersom bl a riktlinjesystemet förefaller innebära både en utvidgning av konsumentpolitiken och en förändring av dess form, så är tillfället väl valt för en kritisk diskussion.

Den irrationella konsumenten

Inledningsvis beskriver författarna marknaden i allmänhet, t ex diskuteras svårigheter vid upprättande och upprätthållande av kontrakt mellan köpare och säljare. Man pekar på marknadsgenererade mekanismer för kontroll av parternas (framför allt säljarnas) trovärdighet såsom auktorisation, varumärken, ryktesmekanismer etc.

Därefter diskuteras och kritiseras de argument för konsumentpolitik, som dominerat debatten. Det mest framträdande argumentet är att konsumenter skulle

vara irrationella och därför inte fattar de beslut som är bäst för dem. Konsumentverkets roll skulle vara att hjälpa till med dessa beslut.

Några exempel diskuteras såsom att konsumenter är villiga att betala till synes omotiverat höga summor för varumärken, att de väljer en billig vara av låg kvalitet istället för en dyr av hög, och att konsumenter ibland följer enkla beslutsregler (till exempel att alltid köpa samma sorts diskmedel) istället för att skaffa information varje gång de köper.

Poängen med exemplet är att de alla kan uppfattas som förenliga med rationellt beteende. Det till synes dyra varumärket kan innebära en kvalitetsgaranti. Avvägningar pris/kvalitet är förenliga med rationellt beteende liksom tumregler, om det finns kostnader för att skaffa och behandla information.

Ett annat argument som författarna behandlar är att konsumenterna anses vara den svagare parten i relationen företag kontra konsument, och att de därför behöver konsumentverkets stöd. Mot detta hävdas att det inte är den enskilde konsumenten som står mot företaget utan många konsumenter och att den sammanlagda effekten av de många konsumenternas beslut att köpa eller inte köpa tvärtom är stark. Konsumentverket är dessutom enligt författarna alltför dåligt informerat om konsumenters behov för att rätt kunna fylla någon stödfunktion.

Vilseledande information

Skogh & Samuelsson behandlar också förekomsten av bristfällig eller vilseledande information som motivering för konsumentpolitik. Tanken är att information är en vara med egenskaper, som gör att privata marknader inte har tillräckliga incitament att tillhandahålla information. Framför allt diskuterar de information som kollektivt vara, där de pekar på olika former av "privatisering" såsom information såld via tidningar, reklam etc. Vad gäller privata informationsproducenters trovärdighet (att säljare har incitament att framhäva de goda och dölja de dåliga sidorna hos sin produkt) hänvisar de till

möjligheter för konsumenterna att vända sig till säljare med gott rykte. Deras slutsats är att offentligt subventionerad information i de flesta fall är onödigt.

Argumentationen är, tycker jag, inte särskilt stark på denna punkt. Den består framför allt i att de konstaterar att konsumenter inte i längden skulle låta sig luras av företagen, eller att informationsproblemen från början inte var särskilt stora. Det är naturligtvis svårt att avgöra hur en marknad fungerar utan att ha något att jämföra med, men mycket av de senaste tio-femton årens nationalekonomiska forskning om information tyder på att bristande information kan ha betydande konsekvenser för marknadens funktionssätt.

I teoretisk nationalekonomisk analys är antagandet att alla agenter på marknaden har fullständig information om varor och priser, ofta underförstått. Inom "Information Economics" släpper man det antagandet och undersöker konsekvenser av olika informationsbrister (för priser, kvalitet etc.). Som exempel kan nämnas undersökningar om vad som händer om endast en del av konsumenterna är fullständigt informerade om prisspridningen på något viss marknad, om information om varors eller tjänsters kvalitet sprids mer eller mindre effektivt via rykten, o s v.

En generell slutsats av den här sortens analys är att resultaten blir ganska annorlunda vid ofullständig än vid perfekt information. Även mycket små avvikelser från perfekt information kan ha stor betydelse för resultaten. En hypotes är att informerade konsumenter leder till positiva externa effekter för icke-informerade konsumenter, genom att den press som informerade köpare utövar på marknaden kommer samtliga till nytta.

Sett utifrån ekonomisk teori kommer informationsbrist, orsakad av imperfektioner på informationsmarknaderna, att framstå som det huvudsakliga motivet för konsumentpolitik. Att tillhandahålla information blir då ett medel att minska imperfektioner. Produktpåverkan såsom säkerhetsföreskrifter kan vara motiverade när kostnader för att sprida information är alltför höga.

Politikmisslyckanden

Skogh & Samuelsson diskuterar slutligen problemen med att bedriva politik. Det generella problem författarna behandlar är att utövaren av konsumentpolitiken har otillräcklig kunskap om den marknad han vill kontrollera (samt eventuellt paternalistiska ambitioner). Därför kan resultatet av ett ingripande bli försämring snarare än förbättring.

Detta kan tolkas som en annan informationsbrist: För att kunna föra den perfekta politiken krävs att politikerna har perfekt information om både konsumenter och företag. Som exempel på politikmisslyckanden nämner Skogh & Samuelsson konsumentkreditlagstiftningen där en politik med syfte att förbättra för låginkomsttagarna kan ha lett till försämringar för just dem. De har utestängts från avbetalningsköp utan att något bättre alternativ kommit istället.

Författarna tar dessutom upp problemet med att regleringar kan bli ett medel att skapa och upprätthålla karteller inom näringslivet, d v s skydda etablerade företag mot konkurrens. Då riktlinjerna utformas i samråd mellan konsumentverket och branschorganen blir frågan om deras utformning speciellt känslig i detta avseende, vilket är en intressant slutsats.

Skogh & Samuelssons argumentation mot konsumentpolitiken följer två vägar:

1 Dels diskuterar de argument för att bedriva konsumentpolitik om möjligheterna att bedriva politik är goda, d v s att utövaren av politiken har tillräckligt med kunskap om och kontroll över marknaden för att ingripanden ska fungera så som det var tänkt. Slutsatsen är att även under sådana idealiska förhållanden är argumenten för konsumentpolitik inte särskilt starka.

2 Den andra vägen är att närmare undersöka de hinder som finns för möjligheterna att bedriva framgångsrik politik. De viktigaste hindren är att det på grund av bristande kontrollmöjligheter eller kunskaper inte går att styra marknaden till önskat resultat. Skogh & Samuelssons ståndpunkt är att dessa begränsningar är

avgörande och att ingripanden ofta kan visa sig vara till mera skada än nytta.

Kombinationen av de två slutsatserna, den ena att man inte finner starka skäl att bedriva konsumentpolitik, den andra att det finns starka skäl att inte bedriva konsumentpolitik, är naturligtvis förödande för konsumentpolitiken om de är korrekta.

Min reaktion är att Skogh & Samuelsson presenterar en intressant och övertygande argumentation för den senare av sina slutsatser, där de uppmärksammar viktiga problem i samband med utövandet av (konsument)politik. Däremot får de genom att bortse från motiv *för* att bedriva konsumentpolitik (vilka kan formuleras i termer av brist på tillgänglig och trovärdig information) övervikt för den ena, den till konsumentpolitiken kritiska, sidan.

En enligt min mening mera givande ansats är att det finns icke oväsentliga både för- och nackdelar med t ex konsumentsekreterarna och riktlinjesystemet – även om detta skulle leda till lite mindre entydiga slutsatser än vad man finner hos Skogh & Samuelsson.

Fil kand *Astri Muren*
Princeton University