

Utbildningsdepartementet
103 33 Stockholm

Angående 2016 års forskningspolitiska proposition

Förslag

Mot bakgrund av rådande forskningsfinansieringsstruktur och kunskapsbehov inom det konsumentpolitiska området förordar Konsumentverket med stöd av Konsumentverkets vetenskapliga råd att regeringen i kommande forskningspolitiska proposition föreslår riksdagen att:

- Konsumentverket årligen ska utlysa planeringsbidrag som ger svenska forskare incitament och ökade förutsättningar för att skriva ansökningar om forskningsfinansiering för projekt med relevans för Konsumentverkets samhällsuppdrag, och att regeringen för detta ändamål fr.o.m. budgetåret 2017 tilldelar Konsumentverket erforderliga resurser,
- Konsumentverket tillsammans med någon av regeringen utpekad forskningsfinansierare, i samverkan ska definiera tematisk utlysning med relevans för tillgodoseende av konsumentperspektivet.

Innehåll

| | |
|---|----|
| Konsumentverkets uppdrag..... | 2 |
| Bakgrund | 3 |
| Lägesbild | 3 |
| Samhällsnyttan..... | 4 |
| Kunskapsområdet | 5 |
| Angelägna teman | 6 |
| I. Hållbar konsumtion och delningsekonomi | 7 |
| Överskudsättningen..... | 7 |
| Marknadsföring & reklam..... | 8 |
| II. Digitaliseringen..... | 9 |
| Konsumtionens digitalisering..... | 9 |
| Finansiella tjänster..... | 9 |
| Rättssäkerhet | 10 |
| III. Sårbara och utsatta konsumenter | 11 |
| Nya konsument- och konsumtionsmönster | 11 |
| Varu- och tjänstesäkerhet | 11 |
| Funktionsnedsattas konsumtion | 12 |
| Barn och unga | 12 |
| IV. Offentliga tjänster och omreglerade marknader..... | 14 |
| Slutsatser: Konsumentverkets ambitioner och förslag | 15 |
| Bilaga: Konsumentverkets vetenskapliga råd | 17 |

Konsumentverkets uppdrag

Enligt förordningen med instruktion (SFS 2009:607 och 2011: 1218) har Konsumentverket ansvaret för de konsumentskyddande reglerna, att konsumenter har tillgång till information och att konsumenternas ställning stärks. Myndigheten ska integrera frågor rörande hållbar utveckling och funktionshinder. Myndigheten ska utbilda och stödja kommunernas konsumentverksamhet, samt bevaka och analysera olika marknader ur ett konsumentperspektiv och konsumenters möjligheter att agera på ett ur miljösynpunkt hållbart sätt.

I budgetpropositionen för 2016 formuleras ett nytt och bredare mål för konsumentpolitiken: ”.. väl fungerande konsumentmarknader och en miljömässigt, socialt och ekonomiskt hållbar konsumtion.”¹ Konsumentverket ska intensivt arbeta relaterat till hållbar konsumtion; ekonomiskt, socialt och miljömässigt. Konsumentverket ges också ett utökat uppdrag som en del av regeringens strategi mot överskudsättning

Alltså; Konsumentverket har ett uppdrag vars yttersta avsikt (genom policyutveckling, information och annan stödjande verksamhet) är att stärka

¹ Regeringens budgetproposition för 2016, utgiftsområde 18, sidan 54.

konsumenternas ställning. Myndighetens analyser och olika åtgärder ska ha konsumentperspektivet som utgångspunkt.

Bakgrund

Den svenska konsumtionsforskningen har sina rötter i 1920-talets sociala rörelser. Husmodersföreningarnas riksförbund bildades 1920. Det statliga engagemanget inleddes i blygsam skala 1940 med inrättandet av den statliga informationsbyrån Aktiv Hushållning. Byrån samverkade med kvinno- och husmodersorganisationerna.

Konsumentverket bildades 1973 samtidigt som Statens institut för konsumentfrågor, Statens konsumentråd och Varudeklarationsnämnden upphörde och tilldelades i samband med detta ett forskningsanslag. Det var avsett att främja samhälls- och beteendevetenskaplig forskning. Det uppgick i mitten av 1970-talet till 2 miljoner kronor per år. Beloppet förlorade successivt i realvärde varefter det avtrappades för att sedan avskaffas runt 1979/80.

Under 1990-talet återuppstod forskningsfinansieringen inom Konsumentverket på samma nivå som tidigare, d.v.s. 2 miljoner kronor i årliga anslag. Konsumentverkets forskningsanslag upphörde helt 1999 efter regeringsbeslut. Under 2006 lyste Konsumentverket som en engångssatsning ut planeringsbidrag som av en extern utvärderare bedömdes ha bidragit till att ett flertal konsumtionsinriktade projekt med långsiktig finansiering kom igång.²

Genom åren har en lång rad utredningar behandlat konsumentpolitikens olika delar.³ När det gäller forskningen (konsumentpolitisk forskning, konsumentforskning, konsumtionsforskning) har utredarna regelmässigt pekat på behoven och vid olika tillfällen lyft fram angelägna teman och inriktningar där det bedömts finnas brister och behov av ny kunskap. Man har också tagit upp organisatoriska aspekter, kompetensförsörjningsfrågor och hur långsiktig finansiering ska säkerställas. Samhällsnyttan talar för att det finns ett fortsatt och växande behov av bred och djup konsument- och konsumtionsforskning från ett samhälleligt konsumentpolitiskt perspektiv.

² Haglund, Lars, 2009: "Utvärdering av Konsumentverkets planeringsbidrag för konsumtionsforskning 2006".

³ Exempelvis:

- SOU 1996:10, Konsumentforskningsutredningen, "Forskning för vår vardag".
- SOU 2000:29, Konsumentpolitiska kommittén, "Starka konsumenter i en gränslös värld".
- Ds 2004:51, "Den framtida konsumentpolitiken".
- Proposition 2005/2006:105, "Trygga konsumenter som handlar hållbart – konsumentpolitikens mål och inriktning".
- SOU 2005:51, "Bilen, biffen bostaden" – utredningen om en handlingsplan för hållbar konsumtion för hushållen.
- SOU 2012:43, "Konsumenten i Centrum".

Lägesbild

Lägesbilden bygger på de analyser som Konsumentverket gjort under 2015. Materialet har kommunicerats med myndighetens vetenskapliga råd och varit föremål för diskussion vid två sammanträden i vetenskapliga rådet.

Lägesbilden och de förslag som tas upp av Konsumentverket är således väl förankrade i myndighetens vetenskapliga råd.

Konsumentverket har inte befogenhet att beställa och finansiera forskning för att lösa frågeställningar som är väsentliga för Konsumentverkets samhällsuppdrag. Det finns idag inte heller tydliga mekanismer inom forskningsfinansieringsstrukturen som gör det möjligt för Konsumentverket att få andra finansörer att ta sig an de frågor som följer enligt myndighetens samhällsuppdrag.

En stor del av den konsument- och konsumtionsforskning som ändå finansieras och genomförs i Sverige motiveras till stor del av andra skäl än de konsumentpolitiska, exempelvis tillväxtskäl och/eller av näringslivets behov, mer sällan tar de sin utgångspunkt i konsumenternas perspektiv och behov. Även om exempel finns på enskilda områden, som konkurrens- och överskudsättningsfrågor, där forskningsfinansiering finns, och att man historiskt kan peka på tillfälliga satsningar, exempelvis i miljörelaterade konsumtionsfrågor, är den samlade bilden splittrad.

Det finns förvisso mycket pengar att hämta i EU:s olika fonder och program, inte minst inom det informations- och kommunikationstekniska området, men finansiering förutsätter vanligen starka forskarmiljöer i internationell samverkan.

I Sverige finns idag inga tydliga program eller regelbundna utlysningar genom de offentliga forskningsfinansiärerna (forskningsråden och andra sektorsmyndigheter) som kontinuerligt fångar upp och säkrar finansiering utifrån konsumenternas perspektiv och behov. Detta gynnar inte en långsiktig kompetensuppbyggnad inom området.

Totalt sett råder inte brist på finansieringsmöjligheter, men forskningsmedlen är spridda mellan flera olika offentliga och privata finansörer, vilket skapar en otydlighet både för forskarsamhället och för avnämare som Konsumentverket.

Samhällsnyttan

Vilken samhällsnytta kan kopplas till konsumentpolitisk forskning? Ett tydligt intresse är kopplat till politikens intresse och behov av kvalificerade underlag avseende både behov och effekter av konsumentpolitiska åtgärder. Den aktuella debatten om behovet av vetenskaplig evidens som grund för politikutveckling understryker detta. Genom forskning höjs även statusen för konsumentfrågor och konsumentpolitiken relativt andra politiska sakområden. Motivet för detta, med återkoppling till det inledande avsnittet ovan, är att en framgångsrik konsumentpolitik gynnar såväl framväxten av väl fungerande marknader som hållbar tillväxt.

Relevanta konsumentpolitiska åtgärder kan både vara proaktiva och/eller reaktiva med olika grad av reglering och frivillighet. Till bakgrunden hör den

kunskap vi har om olika typer av marknadsmisslyckanden och tillkortakommanden i marknadens funktionssätt. Hur värdera tvingande regelverk med sanktionsmöjligheter gentemot frivillighet som grund, där branschorganisationer och andra marknadsaktörer själva utformar de normer som ska gälla. Ska vissa produkter förbjudas, ska normerande standarder fastställas, eller är det konsumenterna som med ledning av oberoende information själva väljer?

I detta sammanhang måste konsumtionens betydelse för samhällsekonomin understrykas. Enligt SCB har hushållens konsumtion varit motorn i den svenska ekonomin under de senaste åren med ett stort bidrag till BNP-tillväxten.⁴ Hushållskonsumtionens andel av den totala BNP är (2013) 47 %, men den har sedan finanskrisen 2008 stått för 2/3 av BNP-tillväxten. Detaljhandelns andel av den totala hushållskonsumtionen har däremot minskat till förmån för framförallt bostadskonsumtion. Det som idag påverkar hushållens konsumtionsindikator (HUKO) i störst utsträckning är bostad, elektricitet, gas och uppvärmning, som står för 27 procent. Dagligvaruhandeln står för 20 procent medan transporter och motorfordonshandel står för 15 procent. Det finns således ett starkt samhällsintresse att med forskningens hjälp analysera de omständigheter i samhället som påverkar konsumtionens volym och inriktning och förutsättningarna för väl fungerande marknader. Parallellt med det ekonomiska perspektivet bör även andra nyttor framhållas.⁵ Hit hör medborgarintresset, vars syfte är att öka medborgarnas välfärd – och minska eventuell "ofärd". Ansatsen har både en materiell och psyko-social dimension. Det handlar om att ge medborgarna tillgång till resurser; att ge dem förutsättningar för ansvarsfullt nyttjande av resurserna och även att skydda dem mot negativa krafter som de inte kan behärska. Ett exempel är bristande konsumentssäkerhet, olyckor, skador och risker förbundna med olika varor och tjänster; ett folkhälsoproblem som både drabbar individen och skadar tilliten till marknaden. Näraliggande är demokratiintresset som handlar om ett det förs en öppen och upplyst debatt om ideal och verklighetsbilder. Detta har aktualiserats under lång tid utifrån de utmaningar rörande konsumtionens volymer och inriktning som ett ökat fokus på hållbar utveckling och hållbar konsumtion i samhället innebär.

Kunskapsområdet

Inom Konsumentverket beskrevs 2007 det konsumentpolitiska området som sektorsövergripande och verksamt inom flera politikområden.⁶ Detta bekräftas och exemplifieras i budgetpropositionen för 2016 där regeringen konstaterar

⁴ SCB, 2014: "Hushållens konsumtion driver Sveriges ekonomi", nyhetsbrev 2014:18.

⁵ Beskrivs bl.a. i Konsumentforskningsutredningen "Forskning för vår vardag", SOU 1996:10.

⁶ Konsumentverket, 2007: "Redovisning av ett regeringsuppdrag att utarbeta en kunskapsstrategi för Konsumentverkets verksamhetsområde", 2007-12-18, Dnr 2007/3331.

att ”Insatserna inom konsumentpolitiken är huvudsakligen allmänna och marknadsövergripande. Konsumentpolitiken berör på så sätt även ett stort antal andra verksamhetsområden, bl.a. de som rör it, energi, finansmarknaderna, livsmedel, konkurrens och miljö.”⁷ Det nya målet för konsumentpolitiken föreslås bli ”.. väl fungerande konsumentmarknader och en miljömässigt, socialt och ekonomiskt hållbar konsumtion.”^{8,9}

Det konsumentpolitiska området är således brett och rymmer en mängd aspekter av konsument- och konsumtionsfrågor. I generella termer kan kunskapsområdet definieras som alla företeelser i samhället av betydelse för Konsumentverkets förmåga att lösa sitt samhällsuppdrag. Hit hör frågor rörande konsumentens ställning och förmåga att fatta säkra och medvetna köpbeslut. Kunskapsområdet omfattar även företeelser som varit, är, eller kan bli föremål för åtgärder från lagstiftarens, Konsumentverkets och andra myndigheters sida. Problematiseringen av detta ska vägas mot en bedömning av den samhällsnytta i termer av väl fungerande marknader, nya innovationer och önskvärd strukturomvandling som kan föreligga.

Kunskapsområdet är mångvetenskapligt och spänner över en stor mängd akademiska discipliner där enskilda forskningsfrågor torde befruktas av ett tvärvetenskapligt förhållningssätt och metodmässig variationsrikedom.

Angelägna teman

Under det senaste årtiondet har det gjorts ett antal ansatser inom Konsumentverket för att ringa in myndighetens kunskapsområde och kunskapsbehov.¹⁰ Vi kan konstatera att de områden och frågor som definierades i 2007 års kunskapsstrategi i stort är relevanta även idag. De presenterades då under rubrikerna konsumtionsmönster, rättssäkerhet, produktsäkerhet, hållbar konsumtion, finansiella tjänster, tillgänglighet, barn och unga, offentliga tjänster och avreglerade marknader samt marknadsföring och reklam.

Vart och ett av områdena har förändrats, samtidigt som nya områden och frågor tillkommit. Konsumentverket har för avsikt att med stöd av vetenskapliga rådet närmare precisera och konkretisera dessa områden genom framtagande av kunskapsöversikter under perioden 2015 – 2017.

Mot bakgrund av Konsumentverkets uppdrag, lägesbild och bedömd samhällsnytta och utifrån det nya målet för konsumentpolitiken som öppnar för en mer explicit adressering av marknadens funktionalitet och frågor som rör hållbar konsumtion, bedömer Konsumentverket och myndighetens vetenskapliga råd att det finns ett kunskapsbehov inom följande fyra delvis överlappande områden:

⁷ Regeringen, 2015: ”Budgetproposition 2016”, Utgiftsområde 18, sid 53.

⁸ Regeringens budgetproposition för 2016, utgiftsområde 18, sidan 54.

⁹ Det nuvarande målet är ”..konsumenterna har makt och möjlighet att göra aktiva val” . (Ur budgetpropositionen 2014/15, utgiftsområde 18, sid 69)

¹⁰ Kunskapsstrategin från 2007, i 2011 års strategi ”KOV 2015”, i Konsumentrapporterna 2013 – 2015, i aktuella prioriterade teman i verksamhetsplaneringen och i rapporteringen från omvärldsbevakningen.

- I. Hållbar konsumtion och delningsekonomi
- II. Digitaliseringen
- III. Sårbara och utsatta konsumenter
- IV. Offentliga tjänster och omreglerade marknader

I. Hållbar konsumtion och delningsekonomi

Konsumenternas och samhällets intresse för hållbar utveckling och hållbar konsumtion med fokus på sociala förhållanden och miljöhänsyn ökar. Vad som är hållbart är emellertid ofta svårt för konsumenter att överblicka och värdera eftersom konsumtionens konsekvenser ofta är avlägsna både i tid och rum. Hur ansvarsförhållandet mellan individ och samhälle ska se ut är en öppen fråga. Från forskningshåll finns dock starka indikationer på att det är mindre realistiskt att förvänta sig att konsumenternas fria val kommer att leda utvecklingen till en hållbar konsumtion, även om de blir väl upplysta om konsekvenserna. Den faktiska situationen med relativt miljömedvetna konsumenter men en fortsatt ohållbar konsumtion är också en tydlig indikation på detta. Slutsatsen är att samhället behöver ta ett huvudansvar för att driva utvecklingen i hållbar riktning. Kunskap om styrmedels funktion för olika målgrupper och konsumenters beteende är central för en sådan utveckling. Kravställande är en bärande tanke bakom flera av de vanligast förekommande miljö- och rättvisemärkningarna på konsumtionsvarumarknaderna. Komplicerande omständigheter är att många märkningar inte har ett livscykelperspektiv och att innebörden av olika märkningsbegrepp som "ekologisk" är oklar och hur dessa får användas i marknadsföringssammanhang. En annan komplikation ligger i att de processer som kringgärdar märkningen och certifieringen inte alltid utgår från absoluta kriterier eller gränsvärden. Istället präglas de inte sällan av förhandlingar mellan olika parter.

Under senare år har en mängd olika projekt genomförts där konsumenter coachats till att leva/konsumera mer miljöanpassat. Det vore intressant att utvärdera dessa projekt.

Vi ser också en växande flora av alternativa marknader där ett samlande begrepp är den framväxande delningsekonomi. Den traditionella relationen mellan privatperson och näringsidkare ersätts åtminstone delvis med köp-byt-sälj-relationer mellan privatpersoner. Ett exempel är kollaborativ konsumtion där privatpersoner delar, byter och återanvänder varor vilket förtjänar att belysas med tanke på såväl samhällsekonomi och resurshushållning, som de förändringar som detta för med sig för konsumenternas möjligheter, skyldigheter och rättigheter.

Överskudsättningen

Hushållens skuldsättning är numera mycket hög och en del hushåll har problem med överskudsättning, vilket har naturlig bäring på frågor som rör ekonomisk och social hållbarhet.

Den ökande skuldsättningen hänger framförallt samman med det låga ränteläget och de ökade utlåningsmöjligheterna på kreditmarknaderna. Allt fler äger också sitt boende, vilket gör att fler hushåll måste ta ett bolån för att finansiera sitt boende. De enskilda hushållens vardagsliv har därmed mer direkt än tidigare i historien kopplats samman med den globala finansmarknaden och det har skett en förskjutning av fördelningen av risk från stat till hushåll. I forskning som rör konsumtionens finansialisering noteras också vissa "konsumtionskulturella förändringar"; där det offentliga samtalet omformats och bidragit till att finansiella motiv har blivit alltmer framträdande i människors tankar och vardagsliv.

En effekt av detta avläser vi i den växande överskuldsättningsproblematiken som framförallt drabbar redan utsatta konsumentgrupper. Både tillgång och efterfrågan på olika former av krediter ökar vilket förstärker behovet av tillsyn och reglering över de expanderande kreditmarknaderna, samtidigt som behovet av stöd (rådgivning, vägledning, budgethjälp, skuldsaneringsstöd) för konsumenterna ökar. Kreditgivningen i samhället kan både förstärka och mildra oönskade effekter ur ett konsumentperspektiv.

Marknadsföring & reklam

Marknadsföringen och reklamen kan påverka konsumtionens inriktning negativt genom att gynna konsumtion av produkter som är ohållbara ur ett miljömässigt, socialt eller ekonomiskt perspektiv. Den kan även fungera som trigger för ökade konsumtionsvolymerna som kan leda till ett ohållbart resursutnyttjande. Å andra sidan är den också nödvändig för att kommunicera produkter som gynnar hållbar konsumtion och konsumentbeteenden. Ur det perspektivet kan den växande reklamtröttheten bland konsumenterna utgöra ett problem för de näringsidkare som under hård konkurrens vill få ut hållbara produkter på marknaden.

I digitaliseringens tidevarv hittar marknadsföring och reklam ständigt nya kanaler för att fånga konsumenternas intresse. Företagen söker med mer beteendevetenskaplig kunskap i kombination med alltmer omfattande metoder för segmenterad, individanpassad och "touch-point"-orienterad marknadsföring och "data-mining", nå konsumenten med multikanalstrategier för att vid avgörande tidpunkter i konsumentens vardag inspirera till köpbeslut som kan vara mer eller mindre hållbara ur individ eller samhällsperspektiv. Den gränslösa e-handeln ger konsumenterna direktkontakt med nya marknadsaktörer som värderar produkters nytta och kvalitet utifrån andra normer än de svenska. Vi kan vänta oss ett otal mer eller mindre spektakulära fysiska och digitala innovationer på marknadsföringsområdet som måste granskas. Kanske måste begreppet otillbörlig marknadsföring omdefinieras.

Det blir allt vanligare med dold reklam i sociala medier. Produktplacering i film och tv blir allt vanligare. Journalistiska texter som liknar artiklar, men är reklam, blir alltmer allmänt förekommande. Det är viktigt att som konsument kunna förhålla sig till den många gånger subtila reklamen, som t ex kan ske via produktplacering, trendspaning och marknadsföring via personliga nätverk.

Marknadsföringskampanjer delas allt oftare upp i flera led. Det blir allt viktigare för företagen att i kombination med andra kommunikationskanaler och medier ha en attraktiv, mobilanpassad webbutik. Telefonförsäljning, skapar obehag för många konsumentgrupper och från olika opinionsundersökningar vet vi att andelen reklamvägrare tenderar att öka.

II. Digitaliseringen

Konsumtionens digitalisering

Den digitala utvecklingen erbjuder en rad nya möjligheter för konsumenterna i form av nya och billigare varor och tjänster från hela världen. Nya förutsättningar ges för transparens och konsumentinflytande, men också för nya risker och integritetskränkande missbruk av den stora och växande tillgången till personuppgifter. Utmaningen ligger i hur konsumenternas behov ska kunna identifieras och tas tillvara. Inte helt enkelt givet de maktrelationer som råder i samhället och i de alltmer komplexa värdekedjor som knyter ihop en tjänstefierad produkt från produktion till färdig konsumentprodukt. Det ställs allt högre krav på konsumenten eftersom denne får allt svårare att bedöma allt komplexare produkter och produktmixer på allt större och oöverskådliga marknader. När kultur- och landspecifika krav kolliderar i en gränslös digital butik blir konsekvenserna för produktsäkerheten oklara. Nålsögat är hur instabiliteten, oförutsägbarheten och den höga innovationstakten påverkar de sårbara konsumentgrupperna som riskerar att hamna i ett kunskapsunderläge visavis producenterna. Det innebär en ökad riskexponering för de som inte förstår eller som inte hänger med i den snabba utvecklingen.

Det är oklart hur transparenta och tydliga företagen kommer att bli i framtidens alltmer digitala köpprocesser. Lika oklart är huruvida det personliga mötet mellan köpare och säljare finns kvar och de positiva och negativa effekterna av en avpersonifiering i mötet mellan köpare och säljare. Det behövs mer kunskap om vilka kunskaper och färdigheter som konsumenterna behöver i dagens komplexa digitala landskap och hur stort konsumenternas skyddsbehov on-line är.

”Sakernas internet” (*Internet of things*) är ett samlingsbegrepp för den utveckling som innebär att maskiner, fordon, hushållsapparater, kläder och andra saker förses med små inbyggda sensorer och datorer. Därmed integreras varor med tjänster, vi talar om tjänstefierade produkter. En del av dessa nya produkter kan uppfatta och kommunicera med sin omvärld och fungera situationsanpassat beteende. På så vis skapas smarta varor och tjänster. Det talas om att 50 miljarder enheter kommer att vara uppkopplade år 2020. Det finns en stark koppling till ”*Big Data*”, då miljarder uppkopplade saker skapar mängder med data.

Hur ”*data-mining*” i ett digitalt universum av ”*Big Data*” ska tillämpas för vinstmaximering är numera stående punkter på branschmöten och marknadsföringskonferenser. Det handlar i hög grad om en framtida utveckling mot multikanala strategier och omnikanalhandel, där flera olika medier och kanaler utnyttjas parallellt. Den nytto- och vinstbringande poängen ligger i en marknadsföring som både är anpassad för, och inriktad på olika kundgrupper i olika situationer.

Finansiella tjänster

Den finansiella sektorn är samhällsekonomiskt betydelsefull. Området finansiella tjänster påverkas starkt av digitaliseringen, är under snabb gränslös omvandling och har stor betydelse för konsumenternas ekonomi. Rörligheten hos konsumenterna är inom detta område låg, vilket reser frågor om konsumentbeteenden och om vilka överväganden som ligger bakom den enskilde konsumentens beslut att välja eller att inte välja.

Samtidigt kräver det ökade utbudet mer aktiva ställningstaganden hos den enskilde, med stor betydelse för den enskildes långsiktiga privatekonomiska utveckling. Komplexiteten och svårigheterna att jämföra de finansiella tjänsternas innehåll, kvalitet och pris gör detta till en konsumentpolitisk utmaning. Konsumenterna förutsätts vanligen ha en högre finansiell kompetens än vad de faktiskt har. Konsumenterna har ofta bristfälliga kunskaper för att kunna tillgodogöra sig tillgänglig information, samtidigt som det är svårt att nå konsumenterna med relevant information om de tjänster som erbjuds på marknaden.

Rättssäkerhet

Konsumenträtten berör alla samhällssektorer, och konsumenter företar dagligen rättshandlingar. Det är stor skillnad mellan att ”ha rätt” och att ”få rätt”, vilket understryker betydelsen av att marknads spelregler är rättvisa och likvärdiga för såväl företag som konsumenter.

Gällande lagstiftnings relevans för rättshandlingar som företas i en ny teknisk och globalt gränslös miljö är en viktig fråga. Betydelsefullt är också hur konsumenträttsliga aspekter beaktas när ny teknologi blir föremål för reglering eller – som fallet varit i fråga om bland annat elmarknaden och elektronisk kommunikation – omreglering.

Domstolarna får sällan möjlighet att pröva konsumenträttsliga tvistefrågor, vilket lett till att rättsutvecklingen och rättsbildningen har tagit andra vägar, såsom offentliga och privata nämnder. Det är oklart vilka konsekvenser denna utveckling får för konsumenternas rättsliga ställning. Denna oklarhet indikerar att man från lagstiftarens sida kanske bör överväga om det finns andra medel inom t.ex. det marknadsekonomiska området som är mer effektiva än de rent lagtekniska för att påverka olika aktörers handlande.

III. Sårbara och utsatta konsumenter

Nya konsument- och konsumtionsmönster

Samhället förändras snabbt vilket gör att det behövs kontinuerlig kunskap om konsumtionsmönster i förändring, och konsumenternas förhållanden på olika marknader.

Samtidigt som det ekonomiska välståndet på aggregerad och genomsnittlig nivå ökar i Sverige, ökar också de socio-ekonomiska klyftorna, vilket försämrar sårbara och utsatta konsumentgruppers läge i förhållande till andra. Detta förstärks av den allt starkare individualiseringen i samhället. Ett av individualiseringens uttryck är det ökade suget efter självförverkligande hos medborgarna. Både volym och inriktning av konsumtionen blir ett individuellt val och en markör för status, tillhörighet och identitet. Ett exempel är den ökande underhållningskonsumtionen på internet, spel och liknande, som kan ses som en funktion av digitalisering och individualisering.

Den ökande kulturella och etniska mångfalden spelar också in. Trots allt kunnigare och kompetentare konsumenter ökar kunskapsgapet mellan konsumenterna och näringsidkarna, eftersom komplexiteten i köpprocesserna (se digitalisering ovan) ökar snabbare än vad som idag matchas med utbildning och information.

Nya konsumtionsmönster hänger också samman med konsumentens förändrade roll. Konsumenterna möter både fler och allt mer komplexa varor och tjänster på en global och gränslös marknad, där det är svårt att överblicka alternativen och vilka konsekvenser de får. Det gäller konsumtion inom såväl privat som offentlig sektor. Det handlar med andra ord om både konsument- och medborgarrollen.

En förutsättning för aktiva och medvetna konsumtionsval anses vara tillgång till oberoende information. Konsumenternas kunskapsutveckling är viktig i detta sammanhang, inte minst för sårbara och utsatta individer som befinner sig utanför de etablerade samhällsarenorna. Detta problematiseras i viss mån av beteendekonomisk forskning som pekar på människans kognitiva begränsningar i ett samhälle som kännetecknas av informations- och valöverbekymring. Individen har vare sig ork eller tid för att ägna sig åt systematisk kunskapsinhämtning, vilket är en av förutsättningarna för konsumentmakt.

Varu- och tjänstesäkerhet

Konsumentens säkerheten är central, såväl av folkhälsoskäl som för tilliten till marknaden. Ca 80 % av alla olycksfall sker inom hem- och fritidsområdet. De skadorna ökar i antal och är ett av våra stora folkhälsoproblem.

Sverige tillhör de fåtal länder som inbegriper tjänster i sin produktsäkerhetslag. Det gör att intresset är stort bland annat från EU-kommissionens sida, att följa utvecklingen i vårt land. Register över skador av typen *Injury Data Base (IDB)*, som är en del i EU:s program om förebyggande av personskador, bör utvecklas

för att bli en viktig informationskälla för konsumenterna. Detsamma gäller analys- och upplysningsverksamhet baserad på motsvarande källor. Särskild uppmärksamhet behöver ägnas säkerhetsbrister inom tjänsteområdet. Detta kan inte ske genom standardisering som när det gäller fysiska produkter, eftersom tjänster i princip produceras i samma ögonblick som de levereras.

Funktionsnedsattas konsumtion

Konsumentverket ska verka för att människor inkluderas på marknaden istället för att exkluderas. Särskilt viktigt är att beakta funktionsnedsattas och minoritetens önskemål, och deras uppfattning om vad som hindrar dem från att vara delaktiga på marknaden. Produkter ska, i stället för att vara begränsande, göras tillgängliga och användbara för många. Men de ska också vara säkra - personer med funktionsnedsättning löper ökad risk för exponering för skaderisker.

Konsumtionen sker allt mer via e-handel, vilket ställer andra krav på konsumenterna, bland annat på att kunna ta del av och förstå skriftlig information, samt att kunna förstå och hantera olika betalningssätt.

Utvecklingstakten är hög och förändringarna många. Detta kan innebära svårigheter för konsumenterna med kognitiva funktionsnedsättningar. Men också för personer med nedsatt syn, döva med flera. Produktinformation och avtalsvillkor måste vara utformade på ett för dem tydligt och begripligt sätt.

Konsumentverket behöver få mer kunskap om vad exempelvis digitaliseringen och e-handeln får för konsekvenser för dessa konsumentgrupper.

Det finns också behov av mer kunskap om vad bristande tillgänglighet i t ex externa köpcentra och butiker samt bristande tillgänglighet på webbplatser får för konsekvenser för konsumenterna med olika funktionsnedsättningar.

Barn och unga

Konsumentverkets arbete för barn och unga är fördelat på åldersgruppen 0-25 år, nästan tre miljoner av Sveriges befolkning. Konsumentgruppen har brutits upp i två olika segment eftersom de har olika förutsättningar på marknaden: Barn 0-17 år och unga vuxna 18-25 år. Till detta kommer socioekonomiska aspekter såsom genus, etnicitet, klass och geografisk position som var och en för sig och i olika ömsesidigt samverkande kombinationer skapar ytterligare segment inom gruppen.

Barn är idag konsumenterna vid tidig ålder och har också inflytande på familjens och föräldrarnas konsumtion. Det är samtidigt en oerfaren och utsatt konsumentgrupp med särskilt behov av skydd. Liksom personer med funktionsnedsättning löper de större risk för att exponeras för skaderisker på grund av bristande produktsäkerhet. Företag är medvetna om barnens roll och ökande betydelse som konsumenterna och försöker därför nå ut med sina budskap i olika kanaler. En utmaning ligger i att rusta barn så att de utvecklas som kunniga och kritiska konsumenterna på de digitaliserade och gränslösa marknaderna. Kanske behöver tillsyns- och lagstiftningsverktygen ses över ur ett barnperspektiv.

Det får finnas reklam för barn, men den ska se ut på ett sätt som är anpassat till åldersgruppen. Barn ska kunna förstå att det är reklam och får inte utsättas för direkta köpuppsmaningar.

Unga konsumenter mellan 18-25 år ställs inför många beslut för första gången och är debutanter på många marknader. Livsfasen sammanfaller ofta med att flytta hemifrån, studier, arbete eller att vara arbetssökande, vilket påverkar de ekonomiska förutsättningarna. Den här gruppen har ett visst ointresse att bevaka sina konsumenträttigheter och det gör dem sårbara med hög risk för överskuldsättning.

IV. Offentliga tjänster och omreglerade marknader

Globalt sett är privatisering av tidigare offentligt ägd och styrd verksamhet en stark trend. I Sverige har detta öppnat för nya konsumentmarknader med privata näringsidkare inom bland annat välfärdsområdet. Utifrån ett marknadsperspektiv kan detta ses som en outnyttjad potential för affärsverksamhet. I debatten har medborgarnas inflytande över och valfrihet i relation till offentlig service betonats. Oaktat den osäkerhet som gäller för framtiden finns anledning att pröva vilka generella och marknadsspecifika krav som bör ställas vid omregleringar för att säkerställa konsumenternas intressen och en miljömässigt, ekonomisk och socialt hållbar konsumtion.

En central fråga är hur valfriheten gällande olika utförare ska kunna realiserats. Om medborgaren i egenskap av konsument ska kunna välja t ex inom vård, skola och omsorg krävs tydliga, lättillgängliga och jämförbara alternativ som gör det möjligt för konsumenter med olika erfarenheter och kompetens att jämföra kvalitativa aspekter av denna service. Detta är särskilt angeläget med tanke på sårbara och utsatta konsumenter

Omreglerade och nya marknader har inneburit att konsumentrollen förändrats. Marknader som tidigare dominerades av offentliga utförare har fått egenskaper och problem som liknar andra konsumentmarknaders. Problem med att välja, veta vad man köper, och missnöje kan öka eller minska, men nu riktas detta mot privata näringsidkare vilket får rättsliga konsekvenser. Samhällets åtaganden visavis såväl brukarna, konsumenterna och dem som erbjuder tjänsterna är otydliga. Omregleringarna skapar en ny situation för konsumenterna och ur Konsumentverkets synvinkel kan ansvarsområdet vidgas till nya, för myndigheten mer eller mindre okända marknader.

Slutsatser: Konsumentverkets ambitioner och förslag

Konsumentverkets ledning och myndighetens vetenskapliga råd drar följande slutsatser:

Mot bakgrund av Konsumentverkets samhällsuppdrag, aktuell lägesbild, den konsumentpolitiska forskningens samhällsnytta och de forskningsbehov som finns, ser vi det angeläget att ambitionsnivån höjs vad gäller samhällets stöd för konsumentpolitiskt relevant forskning.

Vi vill betona vikten av att det jämte grundforskning också i finansieringsstrukturen måste finnas vägar för behovsidentifierad forskning och myndighetsinitierade forskningsinsatser. Vi kan i det sammanhanget konstatera att flera oss närstående myndigheter, såsom Kronofogden och Konkurrensverket, både getts uppdrag och resurser för att stödja för dem relevant forskning. Den möjligheten har Konsumentverket vare sig i resursmässig eller formell mening. Vi konstaterar också att även om det är möjligt för forskare att finna finansieringsmöjligheter hos olika aktörer i den svenska finansieringsstrukturen, så är bilden splittrad och det finns inga tydliga spår hos de statliga forskningsråden som ägnas den konsumentpolitiskt relevanta forskningen. Den konsumentpolitiskt motiverade forskningen nödgas konkurrera med andra forskningsinriktningar i utlysningar och program som formulerats utifrån väsentligt annorlunda bevekelsegrunder.

Konsumentverket har övervägt möjligheten att ånyo begära särskilda medel för egen forskningsfinansiering. Vår bedömning är dock att eftersom det finns medel spridda på de olika forskningsråden som också har en intern infrastruktur och erfarenhet av utlysning, beredning och kvalitetssäkring, så vore det det värt att pröva möjligheten av att vinna synergieffekter genom ett formaliserat samarbete med något eller några av dessa forskningsråd.

Av det skälet föreslår Konsumentverket med stöd av myndighetens vetenskapliga råd att regeringen i kommande forskningspolitiska proposition föreslår riksdagen att:

- Konsumentverket tillsammans med någon av regeringen utpekad forskningsfinansiär, i samverkan ska definiera tematisk utlysning med relevans för tillgodoseende av konsumentperspektivet.

I ett längre perspektiv är det önskvärt att ett sådant samarbete, exempelvis med Vetenskapsrådet eller Mistra, blir framgångsrikt och utvecklas så att fortsatta satsningar blir ett etablerat och väl känt inslag i den offentliga finansieringsstrukturen.

Vi ser också en poäng i att återuppta 2006 års satsning på planeringsstöd, för att ge intresserade forskare tid och möjlighet att formulera bra förslag på forskningsprojekt. Vid den tidpunkten avsattes två miljoner för ändamålet fördelat på 10 projektförslag. Den utvärdering som gjordes tre år senare visade att samtliga fick relativt långsiktig finansiering för sina projekt. Idag, tio år senare, har kostnadsläget förändrats, men vår bedömning är att en resursförstärkning i motsvarande storleksordning på ett verksamt sätt både kan synliggöra de konsumentpolitiska frågorna som sådana för forskarsamhället, samtidigt som resultatet blir mer konsumentpolitiskt

relevant forskning. Vår uppfattning är att detta bör vara medel som lyses ut årligen. Detta leder till visst administrativt merarbete inom myndigheten och för vårt vetenskapliga råd som får ansvaret för bedömningarna av ansökningarnas vetenskapliga kvalitet

Av det skälet föreslår Konsumentverket med stöd av myndighetens vetenskapliga råd att regeringen i kommande forskningspolitiska proposition föreslår riksdagen att:

- Konsumentverket årligen ska utlysa planeringsbidrag som ger svenska forskare incitament och ökade förutsättningar för att skriva ansökningar om forskningsfinansiering för projekt med relevans för Konsumentverkets samhällsuppdrag, och att regeringen för detta ändamål fr.o.m. budgetåret 2017 tilldelar Konsumentverket erforderliga resurser.

Bilaga: Konsumentverkets vetenskapliga råd

Ledamöter 2014–2015:

Peter Vikström, ordförande, är chef för analysenheten på Konsumentverket samt är filosofie doktor i ekonomisk historia vid Umeå Universitet. Hans forskning har varit inriktad på faktorer bakom långsiktig ekonomisk tillväxt samt hur ekonomisk tillväxt kan kopplas till miljöpåverkan.

Gunilla Jarlbro är professor i medie- och kommunikationsvetenskap vid Lunds universitet, forskar bland annat om reklam riktad till barn och genusperspektiv i medierna.

Ragnar Andersson är professor i riskhantering vid institutionen för Miljö- och livsvetenskaper vid Karlstads universitet och föreståndare för Centrum för Personsäkerhet, CFPS. Han forskar bland annat om skadeförebyggande och säkerhetsfrämjande åtgärder.

Magnus Söderlund är professor i marknadsföring och chef för Center for Consumer Marketing vid Handelshögskolan i Stockholm. Hans forskningsområde rör bland annat om kunders nöjdhet, lojalitet och deras emotioner när de exponeras för olika marknadsföringsaktiviteter.

Torbjörn Hjort är docent vid Socialhögskolan, Lunds Universitet. Hans forskning fokuserar främst på vad ekonomisk sårbarhet (fattigdom) innebär i ett konsumtionsbaserat samhälle.

Bo Edvardsson är professor i företagsekonomi och grundare av Centrum för tjänsteforskning (CTC) vid Karlstads universitet. Hans forskning omfattar organisering och utveckling av tjänsteverksamheter såsom kvalitet, tjänsteutveckling och tjänstekonstruktion, dynamik och kritiska händelser i kundrelationer, klagomålshantering och tjänsteinnovation.

Kent Eriksson är professor, forskningsledare och vice föreståndare för Centrum för bank och finans vid KTH i Stockholm. Centret har ungefär 30 forskare, som arbetar tillämpat med bank, finans och försäkringsfrågor. Centret bedriver också utbildning i finans- och fastighetkunskap.

Robert Östling är ekonomie doktor i nationalekonomi vid Institutet för internationell ekonomi på Stockholms universitet. Forskar framförallt inom fälten beteendekonomi (*behavioural economics*), spelteori och politisk ekonomi.

Antonina Bakardjieva Engelbrekt är professor i juridik vid Stockholms universitet. Hennes ämnesområden och forskning är inriktad på tre huvudområden: marknadsrätt, konsumenträtt och immaterialrätt. Hon undervisar i europarätt, komparativ rätt, immaterialrätt, marknadsrätt och rättsekonomi. Antonina ingår styrelsen för konkurrens- och marknadsrättsliga föreningen.