

HAGFRÆÐISTOFNUN HÁSKÓLA ÍSLANDS

Hagfræðistofnun Háskóla Íslands

Odda v/Sturlugötu

Sími: 525-4535

Fax nr. 552-6806

Heimasíða: www.hag.hi.is

Tölvufang: ioes@hag.hi.is

Skýrsla nr. C07:10

Staða neytendamála á Íslandi. Hagfræðileg umfjöllun

Febrúar 2008

Efnisyfirlit

1	Hagfræði neytenda á markaði	5
1.1	Klassísk og nýklassískar hagfræðikenningar	5
1.2	Flokkun neysluvara.....	6
1.3	Þjóðhagfræðilegar kenningar um neyslu	6
1.4	Hlutfallstekjukenningin (e. relative income hypothesis)	7
1.5	Framtíðin og neysluútgjöld dagsins í dag.....	8
1.6	Ósamhverfar upplýsingar og neytendur á markaði	9
1.7	Kostnaður neytenda við upplýsingaöflun	11
2	Umhverfi neytendamála á Íslandi.....	14
2.1	Fákeppni	15
2.1.1	Matvörumarkaðurinn á Íslandi	18
2.1.2	Raforkumarkaður	21
2.1.3	Lyfjamarkaður	23
2.1.4	Bankar og fjármálastofnanir	26
2.1.5	Vátryggingamarkaður	28
2.1.6	Símafyrirtæki.....	29
2.2	Niðurlag.....	30
3	Samanburður við nágrannalöndin	31
3.1	Fákeppni.....	31
3.2	Einkasala.....	33
3.3	Fjölbreytileiki í vöruúrvali og þjónustu.....	33
3.4	Flutningskostnaður.....	35
3.4.1	Flutningskostnaður til landsins	35
3.4.2	Flutningskostnaður innanlands.....	36
3.5	Niðurlag	39
4	Hvaða aðilar vinna að neytendamálum á Íslandi?	40

4.1	Opinberir aðilar sem vinna að neytendamálum	41
4.1.1	Neytendastofa.....	41
4.1.2	Talsmaður neytenda	42
4.1.3	Umhverfisstofnun	43
4.1.4	Samkeppniseftirlitið	43
4.1.5	Póst- og fjarskiptastofnun.....	43
4.1.6	Matvælastofnun.....	44
4.1.7	Fjármálaeftirlitið (FME)	44
4.1.8	Orkustofnun	44
4.1.9	Ráðgjafastofa um fjármál heimilanna.....	44
4.1.10	Lýðheilsustöð	45
4.2	Frjáls félagasamtök sem vinna að neytendamálum.....	45
4.2.1	Neytendasamtökin.....	45
4.2.2	Alþýðusamband Íslands	45
4.2.3	Samtök atvinnulífsins.....	46
4.2.4	Samtök iðnaðarins	46
4.2.5	Samtök verslunar og þjónustu	46
4.2.6	Félag íslenskra stórkaupmanna	46
4.2.7	Bændasamtök Íslands	47
4.3	Niðurlag.....	47
5	Forkönnun á útreikningi fyrir vísitölu um ástand neytendamála (VÁN).....	48
5.1	Niðurlag.....	52
6	Könnun á vegum Félagsvísindastofnunar	53
6.1	Hversu vel eru neytendur að sér varðandi verðlag?	53
6.2	Skipta neytendur um þjónustuaðila?	54
6.3	Niðurlag.....	58
7	Tillögur til aðgerða	59
8	Heimildir.....	64

Formáli

Í þessari skýrslu er fjallað um nokkur hagfræðileg álitaeefni sem snerta neytendamál. Umfjöllunin skiptist í sex kafla þar sem farið er vítt yfir sviðið. Því miður er ekki hægt að fjalla um öll þau mikilvægu efni sem þessu tengjast en það er von okkar að hér sé tæpt á því helsta sem varðar neytendamál og efnahagslífið.

Umfjöllunin er þannig að fyrst er kafli um hagfræðikenningar er varða neytendur, síðan umhverfi neytendamála á Íslandi og þvínæst samanburður á aðstæðum hér á landi og í nokkrum nágrennalanda okkar. Sérstakur kafli fjallar um þá helstu aðila sem vinna að neytendamálum hér á landi, bæði opinbera og óopinbera. Fjallað er um útreikning á vísitölu um ástand neytendamála eins og hann er framkvæmdur í Danmörku og reynt að meta hvort hægt sé að reikna slíka vísitölu hér á landi. Þá eru kynntar niðurstöður könnunar Félagsvísindastofnunar um ýmsa þætti er snúa að neytendavitund og neytendahegðun. Í lokin eru lagðar fram nokkrar tillögur til aðgerða sem gagnast ættu neytendum á Íslandi.

Að skýrslunni unnu Þórólfur Matthíasson, prófessor, Kristín Rós Jóhannesdóttir, stud. econ., dr. Sigurður Jóhannesson og dr. Gunnar Haraldsson.

1 Hagfræði neytenda á markaði

Í hagfræðilegri greiningu er gengið út frá því að einstaklingar sem eiga margra kosta vöð velji þann kost sem veitir þeim mesta ánægju eða hamingju í bráð og lengd. Að sjálfsögðu er hverjum manni takmörk sett í þessari hamingjuleit sinni. Í daglegu lífi fólks er ýmislegt sem verður til þess að fólk tekur ákvarðanir sem eru óskynsamlegar eða beinlínis valda því að óhamingja þeirra eykst bæði í lengd og bráð. Óvissa, vanþekking og vanahugsun eru meðal þeirra þátta sem geta orðið til þess að fólk tekur ákvarðanir sem eru ekki þeim til gæfuauka þegar nánar er skoðað. Í sumum tilfellum þyrfti ekki að kosta miklu til til að bæta ákvarðanir einstaklinganna, en því er heldur ekki að neita að í öðrum tilvikum getur verið dýrara að afla upplýsinga en að taka „ranga“ ákvörðun. Þannig gengur fólk ekki upp og niður langa verslunargötu til að leita að ódýrasta kaffibollanum vegna þess að ávinningurinn (ódýrara kaffi) myndi ekki standa í neinu samhengi við tilkostnaðinn (tímanum sem eytt yrði). Það er því hugsanlegt að stundum borgi sig ekki að afla upplýsinga, en svo eru önnur tilvik þar sem skynsamlegt væri fyrir fólk að leggja betri grunn að ákvörðunum sínum.

Hagfræðingum hefur stundum verið legið á hálsi fyrir að meta allt á mælikvarða peninga og neyslu. Slík gagnrýni á að einhverju leyti við rök að styðjast en engu að síður er vert að benda á að ýmsar rannsóknir benda til að til skamms tíma sé jákvætt samband sé á milli efnahagslegrar velsæðar og hamingju eða ánægju fólks.¹

1.1 Klassísk og nýklassískar hagfræðikenningar

Í klassískri neytendahagfræði er litið til *vilda* (e. preferences) einstaklinga og hvernig þeir hámarka *nyt* (e. utility) sín að gefnum aðstæðum. Þessar aðstæður eru yfirleitt markaðar af annars vegar verði vöru og hins vegar tekjum viðkomandi aðila.

Nyt einstaklinganna er mælikvarði á ánægjustig einstaklingsins á hverjum tíma. Margt hefur áhrif á ánægjustig einstaklingsins, allt frá beinni neyslu hans af ákveðinni vöru eða vörukörfu, samkvæmt þröngri skilgreiningu á neyslu, yfir til þátta á borð við menningarläsi, aldur, fyrri lífsreynslu og afstöðu til velferðar annarra einstaklinga.

¹ Frey og Stutzer (2002).

Vildir (e. preferences) lýsa smekk og löngunum neytenda og ákvarða eftirspurn neytenda eftir vöru eða vörum á markaði. Vildir lýsa sér einkum í vali einstaklinga og hvernig þeir raða valkostum eftir því hve eftirsóknarverðir þeir eru. Í fræðilegri greiningu er yfirleitt gert ráð fyrir að vildir uppfylli ákveðin skilyrði er lúta að innra samræmi. Þannig er ávallt gengið út frá því að neytandi sem velur milli tveggja vörukarfa sem eru eins nema að því leyti að vörukarfa A innihaldi aðeins meira af einni vörunni en vörukarfa B, þá velji neytandinn vörukörfu A. Þá er gert ráð fyrir gegnvirkni, þ.e.a.s. telji neytandi vörukörfu C betri en vörukörfu D og vörukörfu D betri en vörukörfu E muni hann einnig velja vörukörfu C frekar en vörukörfu E standi hann fyrir vali.

Hagfræðingar nota hugmyndirnar um vildir og nyt til að svara spurningum á borð við það hvaða áhrif verðbreytingar hafi á eftirspurn og samsetningu eftirspurnar eftir vöru og þjónustu.

1.2 Flokkun neysluvara

Gæðum þeim sem mannskepnan nýtir í lífsbaráttu sinni má flokka með ýmsum hætti. Sum þeirra eru efnisleg en önnur óefnisleg. Sé einungis litið til efnahagslegra gæða er þeim yfirleitt skipt í tvennt í hagfræðilegri greiningu, annars vegar fjárfestingar og hins vegar neysluvörur. Fjárfestingar eru nokkurs konar millistigsafurð sem keypt er eða búin til á annan hátt til framleiðslu annarra gæða í framtíðinni. Þannig er litið á að þær séu ekki notaðar beint í neyslu af neytendum í samfélaginu heldur séu það frekar afurðir fjárfestingarvaranna sem neytt er. Hins vegar eru það neysluvörur, en þeim má einnig skipta upp í ýmsa flokka. Algengast er að skipta þeim upp í tvo flokka; *varanlegar neysluvörur* og *óvaranlegar neysluvörur*. Tímabundin neysluvara glatar hinum eftirsóknarverðu eiginleikum sínum sé hennar ekki neytt strax. Sem dæmi má nefna að mjólk súrnar og brauð myglar. Varanlegar neysluvörur eru þær vörur sem neytandinn getur notað yfir lengri tíma. Þetta á t.d. við um flest heimilistæki, bíla og skyldan varning.

1.3 Þjóðhagfræðilegar kenningar um neyslu

Hér að framan hefur verið lýst hvernig hagfræðingar greina neyslu frá eindahagfræðilegri (e. microeconomic) hlið málsins, þ.e. hvernig og hvenær einstaklingar haga neyslu sinni. En samanlögð neysla allra þjóðfélagsþegna hefur áhrif á þjóðhagslegar stærðir á borð við umfang landsframleiðslunnar, vaxtastig í landinu, gengisþróun og viðskiptahalla. Vand

hagfræðinga sem fást við þjóðhagfræði er að tengja umfang neyslunnar við mikilvæga áhrifavalda á borð við tekjur, eignir, vaxtastig og framtíðarhorfur. John Maynard Keynes setti fram þá hugmynd í höfuðriti sínu um þjóðhagfræði að neytendur noti ekki allar viðbótartekjur til neyslu. Hagfræðingar orða þetta svo að svokölluð jaðarneysluhneygð sé minni en einn.² Þessu má einnig lýsa þannig að þegar tekjur hækka þá eykst neysla einnig, en þó um lægra hlutfall en nemur hlutfallslegu tekjuaukningunni. Sem dæmi má nefna að aukist tekjur um 10% eykst neyslan einnig en um minna en 10%. Kenning þessi fékk síðar nafnið heildartekjukenningin (e. absolute income hypothesis) og hratt af stað fjölda rannsókna sem höfðu það að markmiði að finna (stærðfræðilega) reglu sem lýsir neyslu sem falli af tekjum.³ Þær tilraunir báru þó takmarkaðan árangur og kom þar aðallega tvennt til. Í fyrsta lagi reyndust fallsamböndin mjög óstöðug og í ljós kom að ýmislegt fleira en ráðstöfunartekjur einar og sér höfðu áhrif á neyslu. Í öðru lagi gekk illa að staðreyna fræðilegar undirstöður kenningarinnar með tölfræðilegum prófunum. Rannsóknir Kuznets og fleiri um miðja öldina bentu til þess að í Bandaríkjunum væri hlutfall neyslu af tekjum stöðugt yfir löng tímabil en á sama tíma lækkaði jaðarneysluhneygðin þegar tekjur hækkuðu í bráð.⁴ Þetta var í mótsögn við kenningu Keynes þar sem búast mátti við því að með almennt hækkandi tekjum myndi það hlutfall heildartekna sem almenningur ver í neyslu lækka varanlega.

1.4 Hlutfallstekjukenningin (e. relative income hypothesis)

Þær kenningar sem nefndar hafa verið hér að framan byggja í grófum dráttum á þeirri forsendu að neysla ákvarðist af umfangi tekna, neyslueining (einstaklingur eða fjölskylda) verji hærri upphæð til neyslu sé tekjur háar en séu þær lægri. Vegna þess hve erfitt reyndist að styðja kenningarnar með tölulegum gögnum fóru menn að velta fyrir sér hvort hægt væri að bæta hinn fræðilega grunn. Ein hugmynd var sú að neysla réðist ekki af samtímatekjum heldur því hvort tekjur nú séu hærri eða lægri en tekjur hafa verið eða verði. Duesenberry og Modigliani komu á sama tíma fram með mjög keimlíkar hugmyndir.⁵ Duesenberry byggði kenningu sína á því að fólk miðaði sig stöðugt við nágrannann og leitaðist við að auka lífsgæði sín. Þannig mætti skýra að þegar ákveðnu marki hefur verið náð sé fólki ógjarnt að

² Keynes (1936).

³ Ferber (1973).

⁴ Kuznets (1952).

⁵ Duesenberry (1949), Modigliani (1949).

draga úr neyslu, þrátt fyrir að tekjur þess dragist saman. Að sama skapi aukist neyslan enn frekar þegar tekjur hækki. Modigliani byggði kenningu sína á gögnum yfir tíma og sýndi frammá að sparnaður (sem er skilgreindur sem munur ráðstöfunartekna og neyslu) sé háð hlutfalli tekna á hverjum tíma af hæstu tekjum fortíðar. Þetta má setja fram þannig

$$\frac{S}{Y} = a + b \frac{Y}{Y_0}$$

þar sem Y_0 eru hæstu tekjur í fortíð, Y eru samtímatekjur, S er sparnaður og a og b eru fastar. Kenning þessi, eða ámóta kenningar, hlaut mikinn stuðning meðal hagfræðinga um miðja síðustu öld, enda var hún studd niðurstöðum fjölmargra tölfræðilegra rannsókna.

1.5 Framtíðin og neysluútgjöld dagsins í dag

Sú hugmynd að neysla ákvarðist af öðru en samtímatekjum var ekki ný af nálinni þegar Dusenberry og Modigliani forgerðu hana í áður tilvitnuðum ritgerðum. Hugmyndin endurspeglast t.d. í kenningum Keynes þar sem vextir og auður hafa mikil áhrif á heildarneyslu í þjóðfélaginu.⁶ Einstaklingar taka ákvarðanir um neyslu út frá þeim væntingum sem þeir gera sér um framtíðartekjur. Með því að nýta sér þjónustu fyrirtækja á fjármagnsmarkaði getur almenningur fært neyslu til í tíma, t.d. með því að taka lán núna og fresta þannig að borga fyrir neyslu nú. Hagfræðingar fundu þessum hugmyndum stað í neyslukenningum sínum. Um miðja 20. öld komu fram tvær keimlíkar hugmyndir, annars vegar *kenningin um varanlegar tekjur* (e. permanent income hypothesis) og hins vegar *ævitekjukenningin* (e. life cycle hypothesis). Upphafismaður fyrri kenningarinnar var Milton Friedman en þeirrar seinni, Franco Modigliani sem áður hefur verið nefndur til sögunnar.⁷ Báðar gera þær ráð fyrir að skipta megí tekjum í tvo þætti, annars vegar varanlegar eða fastar tekjur, y_p , og hins vegar breytilegar eða hverfular tekjur, y_t . Kenningin um áhrif varanlegar tekjur byggir á að einnig megí skipta neyslu upp í tvo þætti, annars vegar fasta neyslu, c_p og hins vegar breytilega eða hverfula neyslu, c_t . Helsti munur kenninganna er sá að í kenningunni um varanlegar tekjur er ekki gert ráð fyrir fylgni á milli þessara ólíku þátta, tekna og neyslu, en í ævitekjukenningunni er gert ráð fyrir að tekjuflæði yfir tíma geti haft áhrif á breytilegar tekjur. Ástæða þess er sú að tekjuaukning leiðir að öðru jöfnu til meiri

⁶ Keynes (1936).

⁷ Friedman (1957).

sparnaðar og fjárfestingar sem gefur af sér arð sem aftur eykur fastar tekjur í framtíðinni og þar með tekjur. Samkvæmt báðum kenningum skiptir mestu samband fastrar neyslu (c_p) og fastra tekna (y_k). Báðar kenningar geta útskýrt hvernig hlutfall sparnaðar (og þar með neyslu) getur verið ónæmt fyrir tímabundnum sveiflum í tekjum.

Þrátt fyrir að um framför hafi verið að ræða, hvað varðar fræðin, reyndist erfitt að fella kenningarnar að tölulegum gögnum. Ástæða þess er ekki síst sú að erfitt er að ákvarða hvernig skipta skuli tekjum og neyslu í fastan og breytilegan hluta. Einnig getur verið erfitt að kyngja þeirri forsendu að tímabundnar breytingar í tekjum hafi ekki verulegar breytingar á neyslu einstaklinga og heimila.

Þróunin síðan þessar kenningar komu fram hefur falist í að alls kyns hugmyndum hefur verið fléttað saman við þetta grunnstef, t.d. um áhrif hefða, venju eða vana á neyslumynstur og hvaða máli ending og afskriftir hafa, sérstaklega hvað varðar neyslu þeirra gæða sem flokkast sem varanlegar neysluvörur.

Niðurstaður rannsókna undangenginna áratuga á áhrifavöldum neyslu sýna sterk tengsl neyslu, ráðstöfunartekna og breytinga á heildareignum einstaklinga og fjölskyldna. Þessar niðurstöður ættu ekki að koma á óvart. Markmið tekjuöflunar er að standa undir neyslu einstaklinga og fjölskyldna. Sjaldgæft er að einstaklingar eða fjölskyldur safni eignum eignanna vegna. Markmiðið er að dreifa neyslunni betur milli tímabila og æviskeiða. Þessar niðurstöður draga vel fram hversu miklu skiptir að einstaklingar og fjölskyldur leysi hlutverk sitt sem neytendur vel af hendi.

1.6 Ósamhverfar upplýsingar og neytendur á markaði

Niðurstöður hins nýklassíska hagfræðilíkans hvíla á forsendum um eðli samkeppni á vöru- og þjónustumörkuðum og aðgangi neytenda að upplýsingum. Sé forsendum breytt kunna sumar niðurstöður röksemdafærslunnar einnig að breytast. Þetta á m.a. við um fullyrðingar er lúta að hagkvæmni og skilvirkni.⁸ Sé vikið frá þeirri forsendu að allir markaðsaðilar eigi jafnan (og fullan) aðgang að upplýsingum um eðli og virkni vörunnar og þjónustunnar sem í boði er kemur upp sú staða að búast má við að verð vörunnar endurspegli ekki raunverulegan félagslegan tilkostnað við framleiðslu hennar. Hátti svo til er gjarnan talað

⁸ Með hagkvæmni er yfirleitt átt við að engin sóun eigi sér stað.

um *markaðsbrest*. Séu markaðsbrestir til staðar er óvíst að viðskipti leiði til hagkvæmustu niðurstöðu. Neytandi sem er að leita að varningi á borð við teikniforrit í tölvuna sína kann að yfirsjást forrit sem gerir honum auðvelt að leysa þau verkefni sem hann vill leysa. Í staðinn kann hann að kaupa dýrara forrit sem býður upp á ófullkomnar lausnir. Fyllri og betri upplýsingar hefðu getað sparað þeim aðila bæði fé, umstang og tíma. Mýmörg önnur dæmi má nefna þar sem seljandi og kaupandi búa ekki yfir sömu upplýsingum t.a.m. um gæði þeirrar völu sem boðin er til sölu. Í áhrifamikilli ritgerð fjallaði Nóbelsverðlaunahafinn George Akerlof um hvaða áhrif mismunandi upplýsingar hefðu á framboð lélegra notaðra bíla á bílasölu.⁹ Setjum sem svo að erfitt sé að ganga úr skugga um raunveruleg gæði notaðra bíla þannig að verðlagning þeirra sé að mestu leyti óháð ástandi þeirra. Akerlof sýndi fram á að þá muni kaupendur ófúsir að kaupa notaðan bíl nema verðlagning miðist við að um “druslu” sé að ræða. Eigendur velmeðfarinna gæðabíla munu þá ekki sjá sér hag í að setja þá á bílasölu. Afleiðing upplýsingaskortsins er þannig að framboð góðra notaðra bíla þornar upp, jafnvel þó til staðar séu eigendur góðra notaðra bíla sem gjarnan vildu selja og mögulegir kaupendur slíkra bíla. Sama vandamál kemur upp þegar verið er að ráð fólk í vinnu og umsækjendur eru misjafnlega hæfir til starfans með einum eða öðrum hætti. Ef þau laun sem í boði eru óháð hæfni umsækjenda má búast við því að þeir sem búi yfir minni hæfni sækir frekar eftir að fá starfið en hinir.

Sem betur fer er útlitið ekki eins svart og ætla mætti af þeim lýsingum sem hér hafa verið dregnar upp. Aðilar á markaði hafa ýmis ráð til að draga úr óæskilegum áhrifum ósamhverfra upplýsinga og upplýsingaskorts. Dæmi um slíkt eru ábyrgðir sem seljendur veita, upplýsingagjöf og umfjöllun óháðra aðila, vottun, prófskírteini og svo mætti lengi telja. Þannig getur seljandi góðs notaðs bíls farið með bílinn til skoðunarstofu og fengið skjalfesta yfirlýsingu um að mögulegir duldir gallar séu ekki til staðar. Notaður bíll sem slíkt skjal fylgir getur selst á hærra verði en bíll sem ekki hefur staðist sams konar skoðun.

Rannsóknir Akerlofs og sporgöngumanna hans hafa dregið fram hversu miklu máli góðar og nákvæmar upplýsingar skipta fyrir neytendur. Villandi, ónákvæmar eða ónógar upplýsingar geta orðið til þess að neytendur kaupir „köttinn í sekknum”. En ekki nóg með það, ónógar eða ónákvæmar upplýsingar geta komið í veg fyrir að viðskipti sem geta gagnast bæði

⁹ Akerlof (1970).

kaupanda og seljandi verði komið í kring. Á þessu sviði getur hið opinbera liðkað til með margvíslegum hætti. Hið opinbera setur reglur um upplýsingagiöf og tryggir með ýmsum öðrum hætti að markaðir séu starfhæfir. Skýr dæmi eru markaðir fyrir notaða bíla og húseignir þar sem hið opinbera hefur takmarkað rétt manna til að starfa sem milliliðir kaupenda og seljenda. Þeir sem vilja starfa sem milligöngumenn kaupenda og seljenda þurfa að sýna fram á þekkingu á lögum og reglum sem um markaðinn gilda auk þess sem þeir þurfa að leggja fram tryggingar sem viðskiptavinir geta gengið að verði misbrestur á að þeir sinni starfi sínu eðlilega. Þá er einnig óheimilt að selja ákveðnar vörur sem ekki hafa hlotið vottun viðurkenndra vottunarstöðva. Þetta á við um matvæli og raftæki svo dæmi séu nefnd. Markmið þessara vottunarkrafna er að senda mögulegum neytendum örugg og skýr skilaboð um það að sá varningur sem vottaður hafi verið sé hættulaus sé hann notaður með réttum hætti og samkvæmt fyrirmælum framleiðanda.

1.7 Kostnaður neytenda við upplýsingaöflun

Það getur verið mikið og tímafrekt ferli að afla upplýsinga um hvar sé hægt að fá vöru og þjónustu á hagstæðasta verði og einnig getur verið flókið að komast að gæðum varanna. Neytendasamtökin gera reglulega verðkannanir á einstaka vöruflokkum einnig er til fjöldi annarra aðila sem eru með neytendamál ofarlega á baugi, en óvíst er hversu stór hluti almennings veit af þessari þjónustu. Meðal annars er hægt að bera saman raforkuverð á heimasíðu Orkustofnunar og Neytendastofu og verð á síma- og netþjónustu á vefsíðu Póst- og fjarskiptastofnunar. Það væri neytendum augljóslega til hagsbóta ef fleiri aðilar berðu saman verðskrár fyrir fleiri markaði. Það er tímafrekt fyrir einstaklinga að bera sjálfir saman verðskrár hjá hinum mismunandi fyrirtækjum auk þess sem það getur verið flókið verk vegna ólíkra skilmála og uppsetningar verðskráa. Vel má hugsa sér að hið opinbera bjóði út skilgreinda þjónustupætti á þessu sviði.

Það vekur nokkra furðu hve lítið er um að fyrirtæki bjóði fram þá þjónustu að bera saman verð og gæði ólíkra framleiðenda og seljenda hér á landi. Slík þjónusta er mjög algeng víða erlendis t.d. á Netinu. Dæmi um slíkt er síðan www.pricerunner.com í Bandaríkjunum en hún var valið best slíkra síðna af tímaritinu PC World árið 2005. Á síðum sem þessum er neytendum gert kleyft að bera saman verð á einfaldan og fljótlegan hátt. Vefsíðan

www.bestukaup.is var af þessum sama toga og var starfrækt á árabílinu 2000-2004. Ekki er að sjá að tekist hafi að skapa henni fjárhagslegan grundvöll.

Hugsanleg ástæða þess hve lítið eru að samanburðarþjónusta af þessu tagi í boði fyrir íslenska neytendur er einfaldlega hve lítill markaðurinn er. Seljendur sjá sér ekki hag í að kaupa aðgang fyrir vörur sínar í gegnum slíka miðla og greiðsluvilji neytenda virðist ekki nægur til að kosta rekstur samanburðarverkfæra af þessu tagi. Hér á landi styðjast neytendur að mestu leyti við almannaróm og auglýsingar seljenda hvað varðar hagstæðustu kaup á hverjum tíma. Smæð markaðarins verður til þess að neytendur telja sig geta fengið þokkalega yfirsýn með nokkrum símtölum, auglýsingalestri og samtölum við aðra neytendur.

Þá er mikilvægt að átta sig á því að sökum þess að verðsamanburður hefur í för með sér kostnað fyrir neytendur borgar sig tæpast fyrir þá að eyða miklum tíma og peningum í slíkan samanburð ef verð neysluvörunnar er til þess að gera lágt. Enda er það svo að þegar um er að ræða dýrari hluti, s.s. bíla, ljósmyndatæki, tölvubúnað, hljómtæki eða önnur raftæki til heimilisins, hafa neytendur yfirleitt aðgang að ýmsum upplýsingaveitum þar verð og gæði eru borin saman. Hér á landi er reyndar lítið um innlendar upplýsingaveitur af þessum toga en í flestum stærri bókabúðum er mikið úrval erlendra tímarita þar sem fjallað er um vörur af þessum toga, s.s. hljómtæki, bíla og hljóðfæri, svo eitthvað sé nefnt. Bendir það til þess að íslenskir neytendur leiti í slík tímarit til að afla sér upplýsinga. Þá hefur Netið uppá ýmislegt að bjóða og æ algengara er að íslenskir neytendur kaupi vörur gegnum Netið erlendis frá.

Raunar er það svo að þegar um er að ræða vörur sem kosta mikið, s.s. bílar og húsnæði, þá eru opnar gagnaveitur sem gera íslenskum neytendum mögulegt að fá gott yfirlit yfir markaðinn. Hvað fasteignamarkaðinn varðar þá hefur bæði Morgunblaðið öflugan fasteignavef, www.mbl.is/fasteignir og annar vefur er á slóðinni www.habil.is þar sem kaupendur geta flett upp öllum þeim eignum sem eru til sölu, jafnvel eftir stærð, tegund og hverfum og borið saman verð, skoðað myndir, o.s.frv. Sama gildir um markaðinn fyrir notaða bíla. Margar helstu bílasölur landsins hafa sett sameiginlega söluskrá á Netið á vefslóðinni www.bilasolur.is þar sem neytendum gefst kostur á að bera saman verð og ýmis konar aðrar upplýsingar sem máli skipta um þá bíla sem til sölu eru. Þetta er merkilegt sjálfsprottið framtak söluaðila sem augljóslega kemur neytendum til góða því það auðveldar mjög leit að bílum til kaups og sparar mörgum spörin á milli hinna ýmsu bílasala.

Þá ber einnig að geta þess að Orkustofnun og Neytendastofa reka samanburðarreiknivél á vefslóðinni <http://www.os.is/page/raforkuverd>. Þar geta raforkunotendur borið saman kjör ólíkra orkusala. Byggt er á nýjustu upplýsingum um gjaldskrár auk þess sem reiknivélin áætla orkunotkun og krefur notandann aðeins um almennar upplýsingar á borð við stærð og tegund húsnæðis og staðsetningu þess.

Af þessu virðist mega ráða að upplýsingaveitur sem lækka kostnað neytenda við að afla sér upplýsinga eru til staðar á Íslandi þegar um er að ræða dýrari vörur eins og bíla og húsnæði. Reynt hefur verið að koma á fót slíkri þjónustu þegar um er að ræða ódýrari neysluvörur. Ekki virðist hafa verið rekstrargrundvöllur fyrir þeirri þjónustu hér á landi þrátt fyrir að sambærileg þjónusta gangi bærilega á stærri markaðssvæðum. Það er spurning hvort hið opinbera eigi að ýta undir slíka starfsemi t.d. með styrkjum eða með því að fela Neytendastofu eða öðrum opinberum aðilum að reka slíka starfsemi.

2 Umhverfi neytendamála á Íslandi

Markaðsumhverfi neytenda á Íslandi markast af fámenni landsins og þeirri staðreynd að Ísland liggur fjarri fjölmennum mörkuðum Evrópu og Norður Ameríku. Fámenni þjóðarinnar og sú fjarlægðarvernd sem Atlantshafið veitir gerir það að verkum að samkeppni er minni á sumum mörkuðum hér á landi en í grannlöndum. Á sumum mörkuðum á skortur á samkeppni þátt í háu verðlagi hér á landi. Dýrt er að flytja margar vörur til landsins og í skjóli þess þrífst hér framleiðsla sem er dýrari en víða annars staðar. Þannig er framleiðslukostnaður á einingu oft meiri á Íslandi en á stærri mörkuðum tilkominn vegna smæðarinnar. Dæmi um slíkt má sjá í brauðgerð, en fyrir nokkrum árum átti stærsta bakaríð vélar sem annað hefðu meira en tvöfaldri eftirspurn Íslendinga eftir verksmiðjubrauðum.¹⁰ Þar sem innlend framleiðsla getur ekki keppt við innflutning leggst allt að 25% flutningskostnaður á erlent vöruverð. Þar sem stærstur hluti þjóðarinnar býr á suðvesturhorni landsins er flutningskostnaður innanlands á hinn bóginn minni en víða annars staðar. Þetta mildar nokkuð áhrifin af fjarlægð frá öðrum löndum, þótt það vegi þau hvergi nærri upp. Á markaði með búvörur sem framleiddar eru á Íslandi hamla tollar innflutningi, þótt meira muni á framleiðslukostnaði en nemur kostnaði við að flytja vörurnar til landsins. Þá er ótalin sú viðskiptahindrun sem felst í sjálfstæðum gjaldmiðli. Íslendingar búa á minna mynsvæði en allar grannþjóðir þeirra. Athugun Francis Breedons og Þórarins G. Péturssonar bendir til þess að viðskipti Íslands við evrulöndin myndu aukast um nálægt þrjátíu prósentum ef Ísland tæki upp evru (áhrifin yrðu enn meiri ef aðild að Evrópusambandinu fylgdi).¹¹ Sameiginlegur gjaldmiðill auðveldar verðsamanburð og auðveldar fólki að finna ódýrari vörur en fást hér, auk þess sem hann dregur úr áhættu í viðskiptum. Þá má telja líklegt að gjaldmiðillinn letji erlend fyrirtæki til þess að opna útibú hér á landi, til dæmis í verslun, bankarekstri eða tryggingum. Enn ein ástæða fyrir tiltölulega háu verðlagi hér á landi er auðlegð landsmanna. Kaupmáttur launa er mikill og ýmis þjónusta og vörur sem illa verða fluttar inn eru því dýrari en í fátækari löndum. Jafnframt

¹⁰ Hagfræðistofnun (2004).

¹¹ Breedon, Francis og Þórarinn G. Pétursson (2004).

leggja erlendir framleiðendur hærri álagningu á vörur sem seldar eru til Íslands og annarra auðugra landa en á þær vörur sem ætlaðar eru efnaminni neytendum.¹²

2.1 Fákeppni

Íbúafjöldi Íslands er rétt rúm þrjúhundruð þúsund. Það fer eftir eðli framleiðslu fyrirtækja hvað þau þurfa stóran markað til að lágmarka kostnað á hverja framleidda einingu. Þess eru mörg dæmi að fyrirtæki þurfi stærri markað en svari til 300.000 einstaklinga. Það er því dagljóst að í mörgum greinum verða fyrirtæki sem þjóna íslenska markaðnum fá og samkeppni lítil. Þegar svo háttar tala hagfræðingar um að fákeppni ríki á markaði. Svið sem miklu máli skipta og einkennast af fákeppni eru:

- Verslun með matvöru
- Verslun með raforku og aðra orkubera
- Verslun með lyf
- Þjónusta banka og fjármálafyrirtækja
- Þjónusta tryggingarfyrirtækja
- Flutningar
- Verslun með byggingarvörur
- Þjónusta fjarskiptafyrirtækja

Fámennið hér á landi eitt og sér gerir það að verkum að fleiri, eða jafnvel flestir, markaðir kunna að einkennast af fákeppni. Ofangreindir markaðir eru nefndir sérstaklega vegna mikilvægis þeirra í útgjöldum almennings beint eða óbeint. Rétt er að hafa í huga að í mörgum grannríkjum Íslendinga er fákeppni ekki miklu minni en á Íslandi, þótt vöruverð sé lægra. Má sem dæmi nefna matvörumarkaði í Svíþjóð, Danmörku og Finnlandi.

Í litlum hagkerfum eins og á Íslandi er samþjöppun á markaði síður en svo alsæm. Alla jafna leiðir fákeppni þó til herra vöruverðs en ef um virka samkeppni væri að ræða. Á hinn bóginn eiga stór fyrirtæki auðveldara með að nýta sér stærðarhagkvæmni í framleiðslu og dreifingu en lítil fyrirtæki. Þessi hagræðing gæti síðan skilað sér út í lægra vöruverði. Því er

¹² Slík hegðun kallast verðmismunun.

óvíst hvort vöruverð hækkar eða lækkar með samþjöppun fyrirtækja á markaði. Fer það eftir því hvort vegur þyngra lægra vöruverð vegna stærðarhagkvæmni eða hvort seljendur nýta sér stöðu sína á markaðnum til að halda vöruverði háu og taka til sín allan ávinninginn af stærðarhagkvæmninni (og meira til).

En það er ekki bara smæð markaðarins sem skiptir máli fyrir samkeppnisstöðu neytenda. Mikil verðbólga áður fyrr átti sinn þátt í lítilli samkeppni á íslenskum mörkuðum. Ástæðan til þess er sú að verðsamanburður verður afar erfiður ef samkeppnisaðilar eru neyddir til að endurskoða verðskrár sínar uppávið í hvert skipti sem nýjar birgðir berast í hús.

Íslensk fákeppnisfyrirtæki virðast afar viðkvæm fyrir hótunum um samkeppni að utan enda hefur það sýnt sig að þegar erlend fyrirtæki hafa boðað komu sína hingað til lands bregðast íslensku fyrirtækin við með því að hagræða í rekstri og lækka verð (Ásgeir Jónsson, 2003).¹³

Mikið hefur verið rætt um meint samráð íslenskra fákeppnisfyrirtækja. Yfirleitt má gera ráð fyrir að verð til neytenda hækki þegar fyrirtæki hafa með sér samráð. Einnig mun hvati fyrir hagræðingu í rekstri fyrirtækjanna minnka. Því mun hluti hagnaðar af samráðinu tapast vegna óhagkvæmni. Hvati til þess að svíkja í formlegu samráði er mikill þar sem fyrirtæki sér skammvinnan gróða í því að lækka verð meira en keppinauturinn, því er erfitt að halda slíkum samráðum gangandi. Því hefur verið haldið fram að líklegra sé að samráð geti haldið áfram í langan tíma í litlu samfélagi eins og á Íslandi, vegna þess að hér tengist fólk og fyrirtæki meira en í stærri löndum. Hér á eftir verður fjallað um nokkra helstu hérlenda fákeppnismarkaði.

Það einkennir suma af fákeppnismörkuðunum íslensku að stærsta fyrirtækið býður jafnframt lægsta verðið. Þessi staðreynd gengur þvert á niðurstöður hagfræðinga á borð við Klemperer (1987) og Padilla (1995) og markaðsfræðinga á borð við Lal (1990) og Rao (1991). Þessir fræðimenn gera ráð fyrir að stærsta fyrirtækið með best þekkta vörumerkið nýti sér yfirburði sína til að halda verði sínu hærra en keppinautarnir, m.a. með því að halda tilboðum og afsláttum í lágmarki og halda tíðni tilboða einnig í lágmarki. Stór fyrirtæki á íslenskum fákeppnismörkuðum bjóða mikla og tíða afslætti. Sú staðreynd hefur orðið til þess að kalla fram vangaveltur um hvort í raun sé um fákeppni að ræða á Íslandi. Ef

¹³ Ásgeir Jónsson (2003).

fyrirtæki á markaðnum haga sér ekki eins og í fákeppni þá sé ástæðunnar ekki að leita í góðsemi þeirra heldur markaðsaðstæðum. Það hljóti einfaldlega að vera rangt að flokka suma markaði á Íslandi sem fákeppnismarkaði. Anderson og Kumar (2007) draga fram þá staðreynd að framleiðendur sem eiga sterk vörumerki á bandarískum smásöllumarkaði bjóða í sumum tilfellum lægra verð og setja vörur oftár á tilboð en keppinautar sem eiga veikari vörumerki. Þessir framleiðendur notfæra sér ekki tryggð neytenda til að halda verði háu. Þetta atferli virðist stríða gegn hagsmunum seljenda. Anderson og Kumar benda á að tilgangur „vanmáttar“ seljenda með tilboðum sé að fá neytendur til að breyta út af venjunni og kaupa vörumerki sem þeir hafa ekki keypt áður eða heimsækja verslun sem þeir hafa ekki notað mikið áður. Eigi þessi hernaðarlist að skila ávinningi þarf hún að skila nýjum kaupendum sem halda trúnað við vörumerkið eða verslunina í framtíðinni. Hátti svo til á markaðnum að „vanmáttugi“ aðilinn eigi í erfiðleikum með að fá nýja viðskiptavinum til að koma aftur kann að vera hagstæðara fyrir þann aðila að halda verði háu og láta sér nægja að sinna viðskiptavinum sem „villast“ inn til hans. Séu þessar aðstæður til staðar er verðlag lægra hjá stóra aðilanum á fákeppnismarkaðnum.

Anderson og Kumar hafa þannig sýnt fram á að ekki sé einhlítt að á fákeppnismarkaði sé verðlag hæst hjá leiðandi stóru fyrirtæki og lægra hjá smærri fyrirtækjum. Þeir benda á að það kunni að vera óhagstætt fyrir stór fyrirtæki að veikja keppinauta sína um of. Betra geti verið að lifa við fákeppni þar sem jafnokar eigast við með stöku útsöllum og söluátökum en að eitt fyrirtæki beri ægishjálmi yfir aðra og þurfi sífellt að halda vöruverði og framlegð í lágmarki til að bægja nýjum fyrirtækjum frá markaðnum. Þessar vangaveltur kunna að varpa nokkru ljósi á þá staðreynd að markaðshlutdeild stórra matvöruverslana breytist tiltölulega lítið á löngum tíma og er svipuð í mörgum löndum þó svo þau séu mismunandi að mannfjölda.

2.1.1 Matvörumarkaðurinn á Íslandi

Matvöruverð er óvígða hærra en á Íslandi. Árið 2006 voru matar- og drykkjarvörur 64% dýrari hér á landi en í meðaltali 27 Evrópusambandsríkja samkvæmt athugun Evrópsku hagstofunnar.¹⁴ Oft hefur verið horft á fákeppni á íslenskum matvörumarkaði sem eina af meginskýringum á háu verðlagi á matvörum hér á landi. Á Íslandi eru þrjár stórar verslanakeðjur með 80-90% matvörumarkaðsins. Hlutur stærsta fyrirtækisins á matvörumarkaði hér á landi er álíka stór og í Svíþjóð, en nokkru stærri en annars staðar á Norðurlöndum. Hlutfall þriggja stærstu fyrirtækjanna er svipað og í Noregi og Finnlandi en heldur minna en í Svíþjóð og Danmörku.¹⁵ Á einstökum hlutum markaðsins er samþjöppunin meiri en hér segir. Að mati Samkeppnisstofnunar nam hlutdeild Baugs (síðar Haga) á matvörumarkaði á höfuðborgarsvæðinu tæpum 60% vorið 1999.¹⁶ Þótt hlutur stærstu verslananna hér á landi sé ekki miklu meiri en annars staðar á Norðurlöndum kann það að draga úr aðhaldi að færri öflugar verslanir skipta með sér því sem eftir er af markaðinum. Í Skandinavíu hafa stórar verslanakeðjur frá öðrum löndum fíkrað sig inn á markaðinn, en þess sjást ekki mikil merki hér á landi. Fyrir nokkrum árum hóf þó ný keðja rekstur nokkurra verslana í höfuðborginni. Íslendingar eiga verslanirnar, en vinna með norskri keðju sem kallast *Europris*. Stóru keðjurnar hér á landi geta því ekki hegðað sér eins og nýjar verslanir geti ekki komist inn á markaðinn. Ekki er að sjá að hagnaður af matvöruverslun sé stór hluti að verði matvara hér á landi.

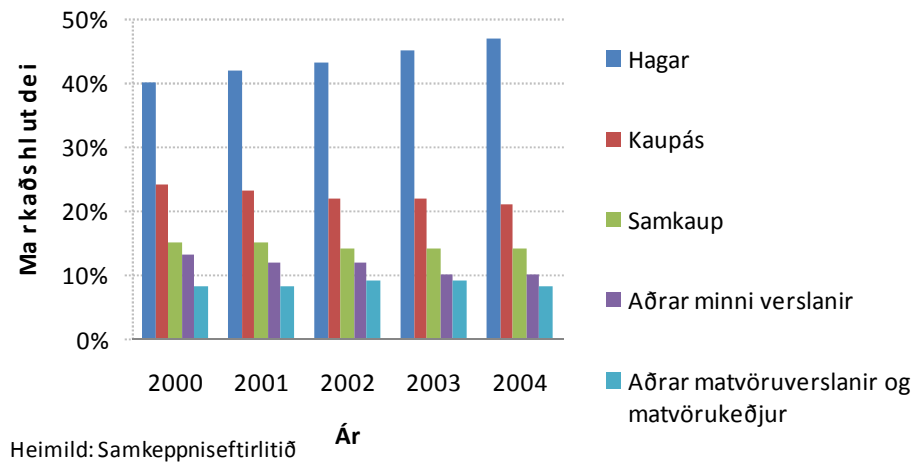
Á Mynd 2.1 sést markaðshlutdeild fyrirtækja á matvörumarkaði á Íslandi 2001 til 2004, tölur frá 2004 ná aðeins yfir fyrstu 6 mánuði ársins.

¹⁴ Sjá heimasíðu Hagstofu Íslands, www.hagstofa.is

¹⁵ Samkeppniseftirlitið (2005).

¹⁶ Samkeppnisstofnun (2001), bls. 7.

Markaðshlutdeild matvöruverslana



Mynd 2.1 Markaðshlutdeild fyrirtækja á Íslenskum matvörumarkaði árin 2001 til fyrstu 6 mánaða 2004.

Sjá má að þrír ráðandi aðilar eru á markaðinum, en það eru Hagar, Kaupás og Samkaup. Árið 2004 er samanlögð markaðshlutdeild þeirra rúm 80%.¹⁷

Lágverðsverslanir á matvörumarkaði háðu mikið verðstríð árið 2005. Lækkunin varð mest á mjólkurvörum, brauði, kaffi, ávöxtum og grænmeti. Þegar á þessu stóð voru margar vörur seldar vel undir kostnaðarverði og gekk stríðið lengst þegar ein verslananna gaf mjólkurlítrann. Samkeppni á markaði ber auðvitað að fagna en þegar verðstríð gengur eins langt og raun bar vitni í þetta skiptið getur það orðið skaðlegt neytendum. Stærsta hættan er sú að einhver keppinautanna heltist úr lestinni og eftir standi markaður með minni samkeppni og hærra verðlagi en var áður en verðstríðið hófst. Einnig gæti verðstríð gert það að verkum að nýtt fyrirtæki hætti við að fara inn á markaðinn. Þá má spyrja sig hvers vegna verslanir fara út í verðstríð á borð við það sem braust út árið 2005. Efalítið eru til þess margar ástæður. Stundum getur tilgangur fjársterks fyrirtækis verið sá að bola fjárhagslega veiku fyrirtæki út af markaðnum og ná aukinni markaðshlutdeild og hugsanlega betri tókum á verðlaginu á markaðnum. Þetta þarf þó ekki alltaf að vera svo. Hugsanlegt er að verið sé að áréttu einhvers konar markmið eða hótanir. Setjum sem svo að tvær verslanakeðjur berjast um að vera „alltaf“ með lægsta verðið. Slík samkeppni getur endaþ þannig að báðar verslanakeðjurnar bjóða viðskiptavinum sínum því sem næst ókeypis varning. Slíkt gengur hins vegar ekki upp gagnvart eigendum verslanakeðjanna þar sem báðar yrðu reknar með

¹⁷ Samkeppniseftirlitið (2005a).

umtalsverðu tapi. Með tímabundnu verðstríði getur önnur keðjan reynt að sýna hinni keðjunni að henni væri fullkomin alvara með loforði sínu um að vera alltaf ódýrust. Sú keðjan sem hefði „dýpri vasa“ eða hefði meiri ávinning af loforðinu að bjóða alltaf lægsta verði myndi fara með sigur af hólmi í slíkri baráttu. Staðsetning verslanakeðjanna kann að skipta miklu máli varðandi ávinning af loforði um að bjóða alltaf lægsta verð. Sú keðja sem er með verslanir þar sem fleiri versla myndi frekar hafa ávinning af slíku loforði. Þá kann einnig að vera að önnur keðjan hafi fjárfest meira í ímynd um lágt vöruverð en hin og hefði þannig meira að tapi í formi viðskiptavildar. Svo virðist vopnahlé hafa náðst í baráttunni þar sem tvær keðjur eru með nánast sama vöruverð, en þar sem verð varnings hjá einni keðjunni er að minnsta kosti 1 krónu hærra á einingu en verð varnings hjá þeirri sem býður lægst vöruverð.

Eftir verðstríðið sem háð var 2005 hækkaði verð aftur í sama horf. Samkeppniseftirlitið telur nú að um brot á samkeppnislögum hafi átt sér stað, þ.e. verslanir hafir misnotað markaðsráðandi stöðu sína í verðlagningu mjólkur á þessu tímabili, málið er enn til meðferðar.¹⁸

Meðal þess sem helst heldur aftur af einokunarhegðun fyrirtækja á fákeppnismarkaði eru líkur á að ný fyrirtæki komi inn á markaðinn. Möguleikar nýrra fyrirtækja ráðast meðal annars af stærðarhagkvæmni og viðbrögðum fyrirtækja sem fyrir eru á markaðinum. Ný dagvörukeðja, Europris, hóf rekstur árið 2002 og náði fljótlega 1-3% markaðshlutdeild á Suðvesturlandi að sögn forráðamanna hennar.¹⁹ Beinast liggur við að sannreyna hugmyndina um fákeppnisgróða með því að bera afkomu í verslun saman við afkomu í öðrum atvinnugreinum. Afkoman virðist almennt vera mjög svipuð og í öðrum atvinnugreinum hér á landi.²⁰ Var það ein meginniðurstaða skýrslu Hagfræðistofnunar um matarverð frá 2004 að afkomutölur gæfu ekki ástæðu til þess að álykta að hagnaður í verslun væri stór hluti af matarverði hér á landi.²¹ Það þýðir þó ekki að ekki felist möguleikar fyrir neytendur í aukinni samkeppni. Erlendar keðjur kunna til dæmis að færa íslenskum neytendum afrakstur stærðarhagkvæmni og hagstæðra viðskiptasambanda sem þeir hafa ekki notið til þessa.

¹⁸ Ingimar Karl Helgason (2008).

¹⁹ Hagfræðistofnun (2004): bls.69.

²⁰ Sjá til dæmis skýrslu Hagfræðistofnunar (2008).

²¹ Hagfræðistofnun (2004).

Sumar tegundir verslana vantar alveg hér á landi. Þar á meðal eru harðar lágverðsverslanir sem bjóða ódýrar vörur en lágmarkspjónustu. Þetta er þó líkast til ekki einfaldasta leiðin til þess að lækka matvöruverð hér á landi. Afnáam tolla yrði enn áhrifaríkari aðgerð. Fram kom í skýrslu formanns nefndar sem forsætisráðherra skipaði 2006 til þess að fjalla um hátt matarverð á Íslandi að kjöt og mjólkurvörur myndu að líkindum lækka í verði um 28% ef tollar yrðu að fullu afnumdir á þessum vörum. Aðrar landbúnaðarvörur myndu lækka um 25% í verði. Alls myndi matvöruverð lækka um tæp 16% ef tollar á landbúnaðarvörum hyrfu.²²

2.1.2 Raforkumarkaður

Talsverðar breytingar hafa orðið á íslenskum raforkumarkaði á undanförunum árum. Þann 1. janúar 2006 var raforkusala gefin frjál og þar með var almenningi leyft að skipta við raforkusala að eigin vali. Samkeppnin nær eingöngu til framleiðslu á rafmagni, því Landsnets og sjö dreifiveitur hafa einkaleyfi á að flytja rafmagnið og dreifa því.²³ Ekki hefur verið talið hagkvæmt að koma á samkeppni í flutningum og dreifingu, en Orkustofnun þarf að samþykkja verðskrár fyrirtækjanna. Árið 2006 voru 65% af rafmagnsframleiðslu á Íslandi seld til stóriðju en það hlutfall hefur hækkað töluvert síðan. Landsvirkjun framleiðir um 75% af allri raforku, en selur ekki beint til heimila eða smærri fyrirtækja. Sjö fyrirtæki selja rafmagn til heimila og smærri fyrirtækja, Orkuveita Reykjavíkur, Hitaveita Suðurnesja, Fallorka (Norðurorka), Orkubú Vestfjarða, Orkuveita Húsavíkur, Rafveita Reyðarfjarðar og Orkusalan (Rarik). Þrjú stærstu seljendurnir á þessum markaði eru með um 80% hlutdeild en það eru Orkuveita Reykjavíkur, Hitaveita Suðurnesja og Orkusalan.²⁴

Raforkuvirkjanir eru fæstar nálægt þéttbýli og flutningsvegalengdir langar. Flutningskostnaður er því tiltölulega mikill. Í dreifbýli leggst á kostnaður við að dreifa rafmagninu á hvern bæ. Raforkan sjálf er á hinn bóginn tiltölulega ódýr og einnig eru önnur gjöld lág hér á landi miðað við mörg önnur lönd.²⁵ Því er endanlegt raforkuverð hér á landi yfirleitt lægra en í nágrannalöndunum.²⁶

²² Hallgrímur Snorrason (2006).

²³ Iðnaðarráðuneytið (2007).

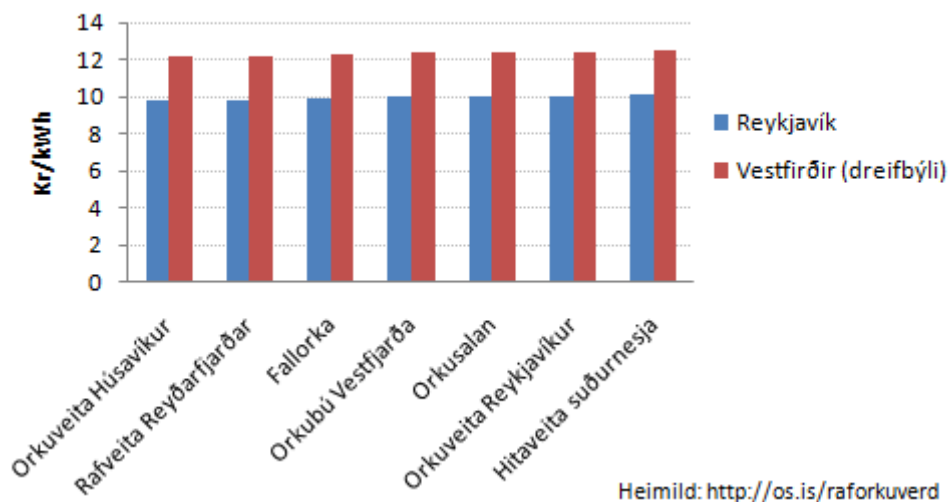
²⁴ Nordic Competition Authorities (2007).

²⁵ Hér er átt við til dæmis auðlinda- og mengunargjöld en ekki virðisaukaskatt.

²⁶ Orkustofnun (2007).

Með markaðsvæðingu raforkumarkaðarins hefur verð á raforku lítið breyst. Flestar dreifiveitur hafa hækkað verð sitt. Þau raforkusölufyrirtæki sem í upphafi markaðsvæðingarinnar buðu hæst verð hafa flestir lækkað verðskrár sínar niður í sambærilegt verð og þau sem lægst buðu.

Samanburður á raforkuverði



Mynd 2.2 Hér sést samanburður á heildarraforkuverði eftir söluaðila. Miðað er við 6176kWh notkun á ári í 180m² einbýlishúsi 7. apríl 2008. Í Reykjavík er dreifingaraðili Orkuveita Reykjavíkur en á Vestfjörðum Orkubú Vestfjarða.

Á mynd 2.3 sést að munur á verði milli seljenda er mjög lítill en verðmunur á milli landshluta er talsverður og liggur þar mismunurinn í verði dreifingar. Þó skal taka fram að skv. lögum um jöfnun kostnaðar við dreifingu raforku nr. 98/2004 er hluti dreifingarkostnaðar niðurgreiddur á þeim svæðum þar sem sérstök dreifbýlisgjaldskrá er í gildi og er þessi niðurgreiðsla ekki inn í verði dreifingarfyrtækja. Árið 2006 skiptu 603 notendur um raforkusala en það er um 0,35% af notendum.²⁷ Lítill verðmunur og lítill hreyfanleiki á markaði getur bæði stafað af lítilli samkeppni og mjög virkri samkeppni. Ef mikil samkeppni ríkir á markaðnum er verð alls staðar svipað og lítill gróði í því að skipta um orkusala. Sennilegasta skýringin á litlum verðmun hjá einstökum framleiðendum hér á landi er sú að flestir framleiða ekki nóg fyrir viðskiptavinum sínum og þurfa því að kaupa þá orku sem upp á vantar af Landsvirkjun. Landsvirkjun hefur markaðsráðandi stöðu í heildsölu á raforku og selur öllum orkuna á sama verði. Jaðarkostnaður orku til nýrra viðskiptavina verður því

²⁷ Iðnaðarráðuneytið (2007).

svipaður hjá öllum raforkusöllum. Vart er hægt að búast við miklum verðmun milli fyrirtækja fyrr en þau geta framleitt nægilega orku fyrir viðskiptavinum sína.

2.1.3 Lyfjamarkaður

Samkvæmt yfirliti evrópsku hagstofunnar, Eurostat, voru lyf einungis dýrari í Sviss en á Íslandi, þegar borin var saman verð á lyfjum í 33 Evrópulöndum árið 2005. Lyf reyndust 32% dýrari hér en í Danmörku og 33% dýrari en í Noregi. Að meðaltali voru lyf á Íslandi 60% dýrari en í 25 ríkjum Evrópusambandsins.²⁸ Á Íslandi einkennist lyfjamarkaðurinn af fákeppni. Tvö fyrirtæki á smásöllumarkaði hafa um 75% til 85% markaðshlutdeild. Lyf og heilsa er talin vera með um 40-45% af markaðinum, Lyfja um 35-40%, Lyfjaval með um 5% til 10% og fimm minni apótek skipta afganginum eða um fimmtungi markaðarins á milli sín (Páll Gunnar Pálsson, 2007a).²⁹ Tvö stærstu fyrirtækin á heildsöllumarkaði hafa um 70% markaðshlutdeild.³⁰ Eftirspurn eftir lyfjum er óteygjin, þ.e. ef lyf hækka í verði mun sala lyfja ekki minnka mikið þar sem mörg lyf eru lífsnauðsynleg sjúklingnum, en ef lyf lækka í verði mun sala þeirra lítið. Lyfjaverslanir gætu því séð sér hag í að halda verði háu þar sem tekjuauki vegna aukinnar sölu í kjölfar verðlækkunar myndi ekki vega upp tekjutap vegna lægra meðalverðs á selda einingu. Aðstæður eru góðar til þegjandi samráðs, þar sem fyrirtæki hafa sér eins og einkasali, þó svo að engin tengsl séu á milli þeirra. Þá geta þau hækkað verð eða dregið úr framboði í sameiningu án þess þó að ræða nokkurn tíman saman. Hefur Samkeppniseftirlitið komist að þeirri niðurstöðu að lyfjamarkaðurinn hér á landi hafi þessi einkenni. Stærstu smásöllumarkaðjurnar virðast ekki keppa af krafti hvor við aðra.³¹ Þetta kemur meðal annars fram þegar horft er á það hvar þær reka verslanir sínar eins og sjá má af töflu 2.1.

²⁸ Eurostat (2007).

²⁹ Páll Gunnar Pálsson (2007a).

³⁰ Sigurður Már Jónsson (2008).

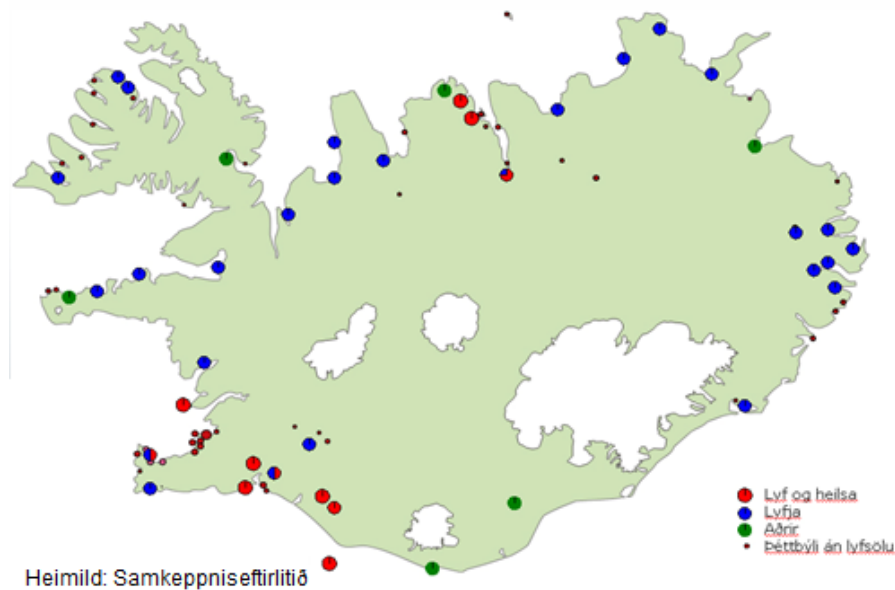
³¹ Páll Gunnar Pálsson (2007b).

Tafla 2.1: Sýnir staðsetningu Lyfju og Lyf og heilsu á höfuðborgarsvæðinu.

Staðsetning	Lyfja	Lyf og heilsa
101 Miðbær	1	1
103 Hvassaleiti/Kringlan		3
104 Vogar		1
105 Austurbær		2
107 Vesturbær		2
108 Austurbær	2	
109 Bakkar/Seljahverfi		2
110 Arbær/Selás		
111 Berg/Hólar/Fell	1	
112 Grafarvogur	2	
170 Seltjarnarnes		1
200 Kópavogur		2
201 Kópavogur	2	1
210 Garðabær	1	
220 Hafnarfjörður		2
221 Hafnarfjörður	1	
270 Mosfellsbær		1
Alls:	10	18

Heimild: Samkeppniseftirlitið

Eins og sést á töflu 2.1 eru aðeins tvö svæði þar sem báðar verslunarkeðjurnar eru starfræktar en það er í miðbæ Reykjavíkur og í Kópavogi.



Heimild: Samkeppniseftirlitið

Mynd 2.3: Dreifing lyfjaverslana.

Á Íslandi er einungis leyfilegt að selja ólyfseðilskyld lyf í lyfjaverslunum en í sumum nágrennalöndum okkar er leyfilega að selja nokkrar slíkar tegundir lyfja í öðrum verslunum. Einnig er óleyfilegt að auglýsa lyfseðilskyld lyf. Hefur því verið haldið fram að þetta

fyrirkomulag dragi úr samkeppni. Frjáls álagning er á ólyfseðilskyldum lyfjum en hámarksverð er sett af lyfjagreiðslunefnd á lyfseðilskyld lyf bæði í heildsölu og smásölu. Nefndin reiknar út hámark heildsöluverðs og smásöluverðs út frá meðalverði á hinum Norðurlöndunum. Þar sem álagning er ákveðin prósentu af innkaupsverðinu eru tekjur á selda einingu þeim mun meiri sem innkaupsverðið er hærra. Þar er því enginn hvati fyrir lyfjaverslanir að selja ódýrari lyf.³² Annar galli er sá að verð á heildsölumarkaði samheitalyfja miðast við hámarksverð frumlyfs. Því geta heildsalar gefið smásala dágóðan afslátt af lyfinu en spurning er hvort lægra verð á lyfinu á heildsölumarkaði skili sér til neytenda eða hvort smásalinn tekur afsláttinn til sín.³³ Aðeins einn stór lyfjaframleiðandi er hér á landi. Það er Actavis en þar eru framleidd samheitalyf. Önnur lyf bæði frumlyf og samheitalyf eru flutt inn til landsins. Hér á landi eru dreifingarstöðvar sem sjá um innflutning og heildsöludreifingu fyrir hvern framleiðanda. Því er ekki um neinn heildsölumarkað að ræða. Lyfjaverslanir þurfa að kaupa hvert lyf af ákveðinni dreifingarstöð og samkeppni þar er engin. Tvær stærstu smásölukeðjurnar Lyfja og Lyf og heilsa kaupa að miklu leyti lyf af sama heildsala. Krafan um íslenska fylgiseðla er einnig kostnaðarsöm og á sinn hlut í háu lyfjaverði. Af afkomutölum er ljóst að eigið fé í lyfsölu hér á landi hefur ávaxtast mjög vel undanfarin ár, mun betur en gengur og gerist í atvinnurekstri almennt. Hagnaður hefur verið allt að 5% af rekstrartekjum apótekanna á nýliðnum árum.³⁴

Lyfjaverð í heildsölu hefur lækkað nokkuð í kjölfar samkomulags lyfjaframleiðenda og innflytjenda og heilbrigðis- og tryggingaráðuneytis um mitt ár 2004.³⁵ Jafnframt er því haldið fram að álagning apóteka hafi lækkað verulega frá því að smásöluverslun lyfja var gefin frjáls 1996.³⁶ Lyfjagreiðslunefnd bar í janúar 2008 saman smásöluverð veltuhæstu pakkninga sem Tryggingastofnun niðurgreiðir fyrir landsmenn. Þegar horft er á óvegið meðaltal allra pakkninganna er heildsöluverð nokkrum prósentum lægra hér á landi en annars staðar á Norðurlöndum, en smásöluverð nokkrum prósentum hærra.³⁷ En þessi samanburður gefur þó ekki rétta mynd ef dýrari lyfjum er haldið að mönnum hér á landi en annars staðar. Rök

³² Tinna Laufey Ásgeirsdóttir (2008).

³³ Páll Gunnar Pálsson (2007b).

³⁴ Sjá skýrslu Hagfræðistofnunar (2008).

³⁵ Samtök verslunarog þjónustu (2008) og fundur með Guðbjörgu Alfreðsdóttur hjá Vistor , mars 2008.

³⁶ Samtök verslunarog þjónustu (2008) .

³⁷ Lyfjagreiðslunefnd (2007).

hafa verið færð að því að reglur um verðlagningu á lyfjum hér á landi hvetji lyfsala til sölu á dýrum lyfjum.³⁸

2.1.4 Bankar og fjármálastofnanir

Afkoma banka hér á landi hefur verið afar góð hér á landi undanfarin ár. Arðsemi eiginfjár innlánsstofnana og annarra fjármálafyrirtækja var um 20% árið 2004 og um 30% árið 2005.³⁹ Það er mun meira almennt gerist í fyrirtækjum. Í skýrslu norrænu samkeppnisyrvaldanna kemur fram að árið 2003 hafi arðsemi eiginfjár fjármálafyrirtækja verið hæst hér á landi og einnig að vaxtamunurinn hafi verið mestur hér að Færeyjum undanskyldum.⁴⁰ Þrír stærstu bankarnir voru með 86% markaðshlutdeild miðað við heildareign í efnahagsreikningi lánastofnana árið 2005. Þá var KB banki (Kaupþing) með 41%, Glitnir með 23% og Landsbankinn með 22%. Sparisjóðir eru með um 5% hlutdeild og Straumur-Burðarás með um 4%.⁴¹ Hlutdeild stærstu bankanna á íslenskum lánamarkaði er oftalin í þessum tölum, því að þeir reka allir stór útibú erlendis. Enginn erlendur banki starfar hér á landi.

Lítill hreyfing er á viðskiptavinum íslensku bankanna. Um þetta atriði er fjallað nánar í kafla sem kynnir nýjar niðurstöður könnunar Félagsvísindastofnunar um neytendahegðun. Árið 2004 skiptu um 4% viðskiptavina um banka. Svo virðist sem hreyfanleikinn sé minni hér en annars staðar á Norðurlöndum.⁴² Ef erfitt er fyrir viðskiptavini að skipta um banka eða hvatinn til þess er lítill verður eftirspurn eftir fjármálaþjónustu óteygnari fyrir vikið. Þá geta bankar hækkað verð á þjónustu sinni án þess að missa viðskiptavini annað. Því getur hreyfanleiki á markaði endurspeglad skort á samkeppni þó lítill hreyfing geti reyndar einnig verið tilkomin vegna gífurlegrar samkeppni. Nokkrar ástæður geta verið fyrir litlum hreyfanleika viðskiptavina. M.a. getur verið kostnaðarsamt fyrir viðskiptavini að skipta um banka, það getur tekur langan tíma að leita að nýjum banka og skoða þá þjónustu sem hann hefur upp á að bjóða. Oft getur einnig reynst erfitt að bera saman þjónustu hjá slíkum stofnunum. Viðskiptavinir þurfa að skipta um reikningsnúmer og þar af leiðandi þarf að láta vinnuveitendur og fleiri vita. Fjármálafyrirtæki eru farin að bjóða upp á mun meiri þjónustu en einungis innlán og útlán, þar má nefna íbúðalán, tryggingar, verslun með hlutabréf og

³⁸ Morgunblaðið 18. janúar 2008: Hvatar til að selja dýr lyf verði afnumdir.

³⁹ Hagstofa Íslands, www.hagstofa.is, eigin útreikningar.

⁴⁰ Samkeppniseftirlitið (2006).

⁴¹ Heimasíða Fjármálaeftirlitsins, www.fme.is, eigin útreikningar.

⁴² Henrik Juul (2006).

fleira. Bankar eru því farnir að nota afsláttarkerfi fyrir viðskiptavinum sem eru með öll sín viðskipti hjá þeim. Viðskiptavinir vilja ef til vill halda trausti við þann banka sem þeir þekkja, þekkja starfsfólk og hafa fengið góða þjónustu, þó boðin séu hagstæðari kjör annarsstaðar. Landfræðileg staða útibúa skiptir einnig máli. Á þetta sérstaklega við um landsbyggðina þar sem í sumum bæjum er aðeins einn banki og flestir íbúar bæjarfélagsins því í viðskiptum við hann. Með tilkomu netbanka er þetta þó minna vandamál en áður. Samkeppniseftirlitið telur uppgreiðslugjald lána, stimpilgjöld og afsláttarkerfi eina ástæðu fyrir litlum hreyfanleika viðskiptavina íslensku bankanna. Þessi litli hreyfanleiki gerir síðan erfiðara fyrir nýja aðila að koma inn á markaðinn. Ef nýr banki ætlar að koma inn á markaðinn þarf hann að geta tengst greiðslujöfnunarkerfi sem er í eigu bankanna, sparisjóða, Seðlabankans og tveggja kortafyrirtækja. Hefur því verið haldið fram að þar sem bankar sem eru nú þegar á markaðinum stjórni aðgangi nýrra aðila að kerfinu og ákveði gjaldtöku á því, geti þetta leitt til hindrana inn á markaðinn.⁴³

Greiðslukortamarkaður á Íslandi

Hér á landi eru starfrækt tvö ráðandi greiðslukortafyrirtæki en það eru Borgun og Valitor, en þau tengjast MasterCard og Visa. Eru félögin í sameiginlegri eigu viðskiptabanka og sparisjóða á Íslandi. Árið 2006 var samanlögð markaðshlutdeild þessara tveggja fyrirtækja um 95% í færsluhirðingum.⁴⁴ Sameiginlegt eignarhald banka og sparisjóða á stærstu greiðslukortafyrirtækjunum kann að hafa dregið úr samkeppni milli þeirra. Í upphafi árs 2008 greindi Samkeppniseftirlitið frá því að Greiðslumiðlun hf (nú Valitor), Kreditkort hf (nú Borgun) og Fjölgreiðslumiðlun hefðu gert sátt við Eftirlitið. Greiðslumiðlun viðurkenndi að hafa misnotað markaðsráðandi stöðu sína til þess að bægja nýjum keppinauti, PBS, Kortþjónustunni, út af markaðinum. Hófst þetta athæfi seint á árinu 2002. Greiðslumiðlun gerði viðskiptavinum hins nýja fyrirtækis sértæk afsláttartilboð, en Greiðslumiðlun hafði upplýsingar um þá gegnum sameiginlegt uppgjörskerfi. Þá reyndi Greiðslumiðlun að flæma viðskiptavinum PBS/Kortþjónustunnar frá fyrirtækinu með ýmsum hætti, til dæmis með því að beita sér fyrir því að settar yrðu reglur á markaðinum sem komu fyrirtækinu sérlega illa. Í tilkynningu Samkeppniseftirlits frá upphafi árs 2008 var jafnframt greint frá því að

⁴³ Samkeppniseftirlitið (2006).

⁴⁴ Sama rit.

Greiðslumiðlun og Kreditkort hefðu viðurkennt að hafa haft með sér ólöglegt samráð sem verið hefði víðtækt og varað lengi. Meðal annars höfðu fyrirtækin sæst á að hvort færi ekki inn á ýmis sérsvið hins, þau komu sér saman um þóknarir og ákváðu í sameiningu að leggja af tiltekin verðtilboð til viðskiptavina. Tók Fjölgreiðslumiðlun að hluta til þátt í samráðinu. Fyrirtækin þrjú gengust undir sektir að fjárhæð á 800 milljónir króna.⁴⁵

2.1.5 Vátryggingamarkaður

Afkoma tryggingafélaga hefur mjög lengi verið betri en gengur og gerist í atvinnurekstri hér á landi. Árið 2004 var arðsemi eiginfjár þeirra 37%, en 80% árið eftir.⁴⁶ Tiltölulega fá félög eru á þessum markaði, en markaðshlutdeild þeirra er eins og sjá má í töflu 2.2.

Tafla 2.2: Markaðshlutdeild tryggingafyrirtækja samkvæmt íslensku ánægjuvöginni 2007

Fyrirtæki	Markaðshlutdeild
VÍS	40,6%
TM	20,9%
Sjóvá	31,1%
Vörður	7,5%

Heimild: Capacent

Fákeppni hefur lengi sett svip á markaðinn. Erlend tryggingafélög hafa nokkrum sinnum reynt að hasla sér þar völl. Árið 1996 samdi Félag íslenskra brifreiðaeigenda við enskt tryggingafélag um sölu bifreiðatrygginga til félagsmanna. Félagið bauð tryggingar sem voru mun hagstæðari fyrir marga ökumenn en þær tryggingar sem íslensk tryggingarfélag seldu. Íslenskir keppinoutar brugðust við með því að lækka sín iðgjöld. FÍB-trygging náði þannig ekki þeirri markaðshlutdeild sem vonast var til og árið 1999, þegar spurðist að starfsemin myndi ekki halda áfram hækkðu íslensku félögin iðgjöld sín. Töldu forsvarsmenn FÍB að hér hefðu íslensk tryggingafélög ástundað skaðlega undirverðlagningu til þess að hrekja keppinout af markaðinum. Jafnframt hefðu þau beitt tæknilegum hindrunum til þess að gera nýja tryggingafélaginu erfitt fyrir.⁴⁷ Samkeppnisstofnun gerði árið 1997 húsleit hjá Sambandi íslenskra tryggingafélaga og Íslenskri endurtryggingu og hóf rannsókn á framferði félaganna. Árið 2004 skýrði Samkeppnisráð frá niðurstöðum rannsóknarinnar. Ráðið féll frá ásökunum um verðsamráð eftir að hafa hlýtt á skýringar félaganna. Ekki var tekin afstaða til þess hvort

⁴⁵ Samkeppniseftirlitið, fréttatilkynning 11. janúar 2008, www.samkeppni.is.

⁴⁶ Tölur af vef Hagstofunnar, www.hagstofa.is, eigin útreikningar.

um skaðlega verðlagningu hefði verið að ræða án þess að félögin hefðu haft með sér formlegt samráð. Á hinn bóginn var það mat ráðsins að margt benti til þess að „verðbreytingarnar og tímasetning þeirra [hefðu mótast] af af gerð tryggingamarkaðarins hér á landi og því óheppilega nána og umfangsmikla starfi sem farið hefur fram inna SÍT [Sambands íslenskra tryggingafélaga] og ÍE [Íslenskrar endurtryggingar] ...“ Var það mat ráðsins að samstarf innan Sambands íslenskra tryggingafélaga hefði oft náð lengra en samkeppnislög leyfa. Á vettvangi Sambandsins hefði verið rætt um viðbrögð við starfsemi nýrra tryggingafélaga og hvernig verjast skyldi opinberri ádeilu á iðgjaldastefnu félaganna. Þá væri upplýsingamiðlun Sambandsins um markaðsmál til þess fallin að draga úr samkeppni. Einnig hefði Sambandinu verið beitt til þess að hindra aðkomu nýs fyrirtækis að markaðinum, til dæmis með fjölmörgum athugasemdum við opinberar eftirlitsstofnanir. Ekki væri hlutverk hagsmunasamtaka að taka afstöðu í samkeppni fyrirtækja á markaði og hefði Sambandið í þessu efni farið út fyrir samkeppnislög. Þó var ekki talin ástæða til viðurlaga, en samstarfi félaganna voru settar ýmsar skorður.⁴⁸ Vátryggingaverð⁴⁹ hækkaði einungis um tæpt 1% á árunum 2004-2005 en á sama tíma var verðbólgan um 8,5%. Því er um að ræða verulega raunlækkun á tryggingaverði. Verð á tryggingum hækkaði aftur á móti um 27% frá ársbyrjun 2006 til september 2007 en á sama tíma hækkaði verðlag um 10,8% og er því um mikla raunhækkun að ræða. Tryggingafélögin hafa komið með þá skýringu að kostnaður við tryggingarnar þ.e.a.s. tjónakostnaður og rekstrarkostnaður hafi verið hærri en iðngjöldin og því hafi hækkun þeirra verið óumflýjanleg. Þó var hagnaður tryggingafélaganna mikill á þessum tveim árum en rekja má þann hagnað til fjármálastarfsemi þeirra. Nú er Sjóvá í eignum Milestone, Vís í eigu Exista, TM í eigu FL Group og Vörður er í eigu Eignarhaldsfélagsins. Við þessa breytingu á eignarhaldi vátryggingafélaganna jókst krafan um arðsaman rekstur og hefur verið bent á það að ef til vill ríki þegjandi samkomulag milli félaganna að draga úr samkeppninni til að auka hagnaðinn.⁵⁰

2.1.6 Símafyrirtæki

Íslenski farsímamarkaðurinn hefur lengi einkennst af fákeppni. Árið 2006 voru einungis tvö fyrirtæki sem skiptu á milli sín markaðnum, það var Síminn með 65% markaðshlutdeild og

⁴⁸ Samkeppnisráð (2004).

⁴⁹ Hér er um að ræða bíla- ábyrgðar-, húsnæðis-, og kaskótryggingar

⁵⁰ Arnór Gísli Ólafsson (2007).

Og Vodafone með 35% markaðshlutdeild. Verð til neytenda fór almennt lækkandi á Norðurlöndunum frá 2002 til 2006 að Íslandi undanskyldu. Á Íslandi hækkaði verð og má varla rekja það til annars en skort á raunverulegri samkeppni.⁵¹

Samkvæmt áætgjuvuginni 2007 var markaðshlutdeild fyrirtækja á farsímamarkaði eftirfarandi: Síminn með 63,8%, Vodafone með 33,7% og Sko með 2,5%. Nova kemur ekki inn á markaðinn fyrr en í lok árs 2007 og er eingöngu með 3G kerfi.

Þrátt fyrir að tiltölulega fá fyrirtæki séu á markaðnum er samkeppnin um viðskiptavinina t.d. á farsímamarkaðnum hörð. Samkvæmt nýrri könnun Félagsvísindastofnunar sem kynnt er síðar í þessari skýrslu er talsvert um að yngra fólk skipti um þjónustuaðila fyrir farsímaþjónustu.

2.2 Niðurlag

Í mörgum þjónustugreinum sem hér hefur verið fjallað um eru fá fyrirtæki með yfirgnæfandi markaðshlutdeild. Sums staðar virðist styrkur öflugustu fyrirtækjanna ekki vera meiri en þekkist annars staðar á Norðurlöndum, en nokkrum áhyggjum veldur að hér eru færri sterk fyrirtæki með handfestu á markaðinum en þar. Hagnaður fyrirtækja getur gefið vísbendingu um samráð eða þegjandi samstarf fyrirtækja. Afkoma á mörgum mörkuðum gefur ekki til kynna að samráð um verð sé vandamál. Hagnaður verslana á matvörumarkaði virðist til dæmis ekki vera meiri en gengur og gerist í öðrum atvinnugreinum. Á hinn bóginn er afkoma lyfjaverslana afar góð. Hið sama má segja má segja um tryggingafyrirtæki, en þau hafa í áraraðir hagnast mun meira en meðaltal íslenskra fyrirtækja. Þá hafa bankar hagnast mjög vel á seinni árum. Það er íhugunarefni að þessar þrjár greinar eru ekki einungis undir eftirliti Samkeppniseftirlits heldur hafa þær yfir sér sérstakar eftirlitsstofnanir. Má velta því fyrir sér hvort þetta fyrirkomulag kunni að hamlar gegn því að samkeppnisyfirvöld beiti sér þar af fullum krafti. Skoða mætti hvort sérstakar eftirlitsstofnanir kunni stundum að vernda fyrirtæki sem þau líta eftir. Má í því sambandi benda á að Fjármálaeftirlit og Seðlabanki eiga meðal annars að líta eftir því að fjárhagsstaða tryggingafélaga og banka sé traust.

⁵¹ Póst- og fjarskiptastofnun (2007).

Samanburður við nágrannalöndin

Eitt er að vita hvert ástand neytendamála er á Íslandi en annað að vita hvar við stöndum hvað þennan málaflokk varðar í samanburði við aðrar þjóðir. Eins og oft áður er fróðlegt að bera saman ástandið hér á landi við það sem þekktist annars staðar á Norðurlöndum þar sem aðstæður eru einna líkastar því sem við þekkjum hér á landi. Auk þess eru nokkur önnur Evrópulönd tekin með í samanburðinum, þ.e. Þýskaland, Bretland og Frakkland. Norræn samkeppnisyfirvöld hafa tekið höndum saman við að kanna samkeppnisaðstæður á hinum ýmsu mörkuðum. Einfaldar þetta samanburð milli landanna og því verður auðveldara fyrir samkeppnisyfirvöld í hverju landi að tryggja heilbrigða viðskiptahætti í heimalandinu.

Hér á eftir eru bornar saman aðstæður á neytendamörkuðum í nokkrum löndum og er sérstaklega litið til fákeppni, einkasölu og fjölbreytileika þann sem neytendum stendur til boða hvað varðar vörur og þjónstu. Meðan ekki liggja fyrir sambærilegar upplýsingar um aðra áhugaverða þætti s.s. neytendavitund, kvörtunarferli og öryggi verðum við að láta okkur nægja samanburð á svo almennum mælikvörðum sem þessum.

2.3 Fákeppni

Það er óumdeilanlegt að fákeppni ríkir á mörgum mörkuðum hér á landi.⁵² Fróðlegt er að bera saman markaðshlutdeild stærstu fyrirtækja hvers markaðar milli landa.

Þegar matvörumarkaður Norðurlandanna, Þýskalands og Bretlands eru bornir saman sést að samþjöppun á markaðnum er mun meiri á Norðurlöndunum en í Þýskalandi og Bretlandi. Markaðshlutdeild stærsta aðila á markaðnum og þriggja stærstu er svipaður á öllum Norðurlöndunum.

Tafla 2.3: Samanburður á markaðshlutdeild stærsta og þriggja stærstu aðila á matvörumarkaði árin 2002/2003.

Verslunarkerðjur	Danmörk	Finnland	Ísland	Noregur	Svíþjóð	Þýskaland	Bretland
Stærsta %	38	36	43	35	45	25	28
3 stærstu %	90	80	79	83	93	58	59

Heimild: Samkeppniseftirlitið

Þegar markaðshlutdeild banka er borin saman á Norðurlöndunum sést að samþjöppunin er mest í Færeyjum því næst kemur Finnland og þar á eftir Ísland. Í öllum þessum löndum er

⁵² Um þetta er nánar fjallað í kaflanum um umhverfi neytendamála á Íslandi í þessari skýrslu.

samþjöppunin töluvert meiri en í hinum þremur löndunum, þ.e. Danmörku, Noregi og Svíþjóð.

Tafla 2.4: Markaðshlutdeild fjögurra stærstu bankanna árið 2004.

Land	Markaðshlutdeild 4 stærstu
Danmörk	81
Færeyjar	100
Finnland	95
Ísland	93
Noregur	71
Svíþjóð	82

Heimild: Nordic competition authorities

Samþjöppun hjá orkusöluþyrirtækjum sem selja orku til heimila og smærri fyrirtækja er ólík milli landanna. Hún er áberandi mikil á Íslandi og í Danmörku, en í Danmörku eru hafa fjögur stærstu fyrirtækin markaðshlutdeild sem mælist yfir 80%. Einnig er áberandi hvað raforkusalar á Íslandi eru fáir miðað við hin Norðurlöndin, þá sérstaklega Svíþjóð og Noreg.

Tafla 2.5: Markaðshlutdeild þriggja stærstu raforkusöluþyrirtækja til heimila og smærri fyrirtækja árið 2007

Land	markaðshlutdeild 3 stærstu	Fjöldi framleiðanda
Svíþjóð	Næstum 50%	Næstum 130
Noregur	56%	117
Finnland	35-40%	75
Danmörk*	Yfir 80%	40
Ísland	Yfir 80%	6

Heimild: Nordic competition authorities

* Fjórir stærstu framleiðendurnir

Samanburður á þessum þremur mörkuðum leiðir í ljós að samþjöppun á Norðurlöndunum er svipuð á matvöru- og fjármálamarkaðnum en meiri munur er á raforkumarkaðnum.

2.4 Einkasala

Einkasala þýðir að einungis einn seljandi er af vöru eða þjónustu á markaðnum en kaupendurnir eru margir. Á árum áður var einkasala algengt markaðsform hér á landi og var oftast um að ræða einkasölu að hálfu ríkisins. Á undanförunum árum hefur markvist verið unnið að einka- og markaðsvæðingu ýmissa einkasöluþyrirtækja. Má þar helst nefna að Lyfjaverslun ríkisins var seld árið 1995 og raforkumarkaðsins í árið 2006. Nú eru einungis fá fyrirtæki eftir með ríkiseinokun en þar má nefna ÁTVR og ríkið hefur enn einkarétt á vissri pósthjónustu. Einnig eru farpegaflutningar milli nokkurra staða á landsbyggðinni háðir sérleyfum.

Á Norðurlöndunum hefur þróunin verið svipuð og hér á landi en þó má segja að við höfum verið heldur seinni á ferðinni með afnám einkasölu. Dæmi um einkasöluþyrirtæki á Norðurlöndunum eru ferjusiglingar sem eru háðar sérleyfum og ríkiseinkasöluþyrirtæki með áfengi eru enn við lýði í Noregi og Svíþjóð.

2.5 Fjölbreytileiki í vöruúrvali og þjónustu

Eftir því sem markaðssvæði þyrirtækja er minna því meiri líkur eru til þess að fjölbreytileiki í vöruúrvali og þjónustu sé minni en ella. Því má búast við að vöruúrval sé minna hér á landi en í þeim löndum þar sem markaðurinn er stærri.

Í skýrslu samkeppnisyfirlvalda Norðurlandanna frá árinu 2005 má finna samanburð á vöruúrvali matvara milli landa. Fjörtíu og fimm tegundir kjötvara voru seldar á Íslandi árið 2005 og er það meiri fjölbreytileiki en í samanburðarlöndunum.

Tafla 2.6: Fjölbreytileiki í vöruúrvali árið 2005

Vörur	Danmörk	Noregur	Svíþjóð	Island	Finnland	Frakkland
Fersk þökkuð kjötvara	10	7	34	30	27	7
Frosin kjötvara	6	12	6	15	1	2
Samtals	16	19	40	45	28	9

Heimild: Nordic competition authorities

Ef mjólkurvörur eru skoðaðar sést að minna úrval slíkra vara er í Danmörku og Noregi en í Finnlandi, Svíþjóð og Frakklandi. Úrvalið er minnst í Noregi en næst minnst á Íslandi.

Tafla 2.7: Fjölbreytileiki í vöruúrvali árið 2005

Vörur	Danmörk	Noregur	Svíþjóð	Ísland	Finnland	Frakkland
Smjör	10	6	12	15	7	38
Sýrðar mjólkurvörur	54	49	100	89	151	163
Fersk mjólk	29	11	17	18	30	8
Ostar	60	39	69	33	91	45
Samtals	153	105	198	155	279	254

Heimild: Nordic competition authorities

Í töflu 3.6 eru sýndir útreikningar þar sem reiknaður er út hlutfallslegur fjöldi vörutegunda í stórmörkuðum, þar sem 100 er meðaltal allra landanna. Hér sést að Ísland er undir meðaltali hvað varðar úrval á drykk og mjólkurvörum eins og búast mætti við sökum smæðar markaðarins. Aftur á móti er fjöldi kjötvara fyrir ofan meðaltal sem þýðir að hlutfallslegt úrval hér á landi er síst minna en í öðrum þeim löndum sem hér eru höfð til samanburðar.

2.8: Hlutfallslegur fjöldi tegunda drykkja, mjólkurvara og kjötvara í stórverslunum

	Drykkir	Mjólkurvörur	Kjöttvörur
Danmörk	120	99	85
Finnland	111	125	75
Frakkland	142	114	152
Ísland	57	95	117
Noregur	71	49	52
Svíþjóð	101	116	123
Meðaltal	100	100	100

Heimild: Nordic competition authorities

Ætla má að framboð á þjónustu sé minna hér á landi en á stærri mörkuðum. Sérstaklega á

Vörur	Danmörk	Noregur	Svíþjóð	Ísland	Finnland	Frakkland
Smjör	10	6	12	15	7	38
Sýrðar mjólkurvörur	54	49	100	89	151	163
Fersk mjólk	29	11	17	18	30	8
Ostar	60	39	69	33	91	45
Samtals	153	105	198	155	279	254

Heimild: Samkeppniseftirlitið

það við um þjónustu sem höfðar til fárra einstaklinga, t.d. ymis konar sérsverslanir. Sem dæmi má nefna að í Melbourne í Ástralíu er bókabúð sem selur eingöngu matreiðslubækur og hefur verslun þessi jafnvegis íslenskar matreiðslubækur á boðstólum. Hér á landi eru almenningssamgöngur ekki jafn almennar og víða annars staðar. Ástæðu þessa er helst að leita í fámenninu, skipulagsstefnu þéttbýlisins og veðurfari. Allt þetta leiðir til þess að ferðir í almenningssamgöngukerfinu verða dýrari og tíðni ferða minni. Afgreiðslutími verslana er langur hér á landi og til dæmis tíðkast yfirleitt ekki erlendis að lágverðsverslanir séu opnar á sunnudögum. Er þetta því dæmi um betri þjónustu hér á landi. Hugsanlega hefur þessi mikla þjónusta lágverðsverslana í för með sér að verðið er hærra en það ella þyrfti að vera.

Hér að framan var sett fram sú fullyrðing að vöruúrval hafi tilhneigingu til að vera minna á fámennum mörkuðum en fjölmennum. Eins og fram kemur í töflunum hér að framan er þetta ekki fyllilega einhlítt lögmál. Í sumum tilvikum er vöruúrval meira hér en í þeim löndum sem við berum okkur saman við. Ekki liggja niðurstöður kannanna er geta kastað ljósi á þessar áhugaverðu niðurstöður. Á það hefur verið bent að á fákeppnismörkuðum noti samkeppnisaðilar stundum vöruúrval og söluumhverfi í samkeppninni frekar en að leitast við að bjóða sem lægst verð. Þannig má hugsa sér að bensínsölur keppi frekar að því að lokka til sín viðskiptavini með því að hafa bensínstöðvar sem stærstar og með sem mestri þjónustu frekar en að lækka verðið. Þannig er hugsanlegt að mikið vöruúrval hér á landi sé þrátt fyrir allt ein birtingarmynd fákeppninnar.

Það er einnig þekkt að birgjar sem fylla sjálfir á vörur verslana keppast um að hafa sem flest vöruafbrigði í boði til að takmarka pláss í hillum fyrir keppinauta. Hvort slík samkeppni eykur eða minnkar raunverulegt vöruúrval er óljóst.

2.6 Flutningskostnaður

Í þessum kafla er reynt að varpa nokkru ljósi á það að hvaða leyti flutningskostnaður hefur áhrif á verðlag hér á landi. Vegna landfræðilegrar fjarlægðar landsins og ójafnrar byggðar þjóðarinnar á landinu er fyrst litið til flutningskostnaðar til landsins en síðan litið til flutningskostnaðar innanlands.

2.6.1 Flutningskostnaður til landsins

Vegna smæðar og fámennis landsins er flutt inn megnið af neysluvörum fyrir utan landbúnaðarvörur. Siglingaleiðir til landsins eru tiltölulega langar og því flutningskostnaður í samræmi við það hár. Engin gögn eru til um hlutfall flutningskostnaðar í vöruverði verslana, því er farin sú leið að reikna flutningskostnaðinn út frá gögnum sem fengin voru hjá Hagstofu Íslands um Fob- og Cif-verðmæti innflutnings. Fob-verðmæti vöru er verð vörunnar þegar hún er komin um borð í skip eða flugvél erlendis og Cif-verðmæti er Fob-verðmæti auk váttrygginga og flutningskostnaðar, þ.e.a.s. verðmæti vörunnar komin til landsins.

Með því að draga Fob-verðmæti frá Cif-verðmæti fæst flutningskostnaður og váttrygging sem er þá hægt að reikna sem hlutfalli af Cif-verðmæti. Váttryggingar eru partur af flutningskostnaði þar sem tryggja þarf farminn fyrir skemmdum á leið til landsins. Hlutfallið

verður ofmetið að því leiti að það er reiknað út frá innkaupsverði heildsala en ekki út frá útsöluverði verslana því þá á kostnaður við flutning innanlands eftir að leggjast ofan á.

Tafla 2.9: Sýnir hlutfall flutningskostnaðar nokkurra vörutegunda árið 2007 frá nokkrum markaðssvæðum

Vörur	EES	Evrópulönd utan EES	Bandaríkin	Önnur lönd	Samtals
Önnar matvörur, einkum til heimilisnota	18%	10%	24%	15%	17%
Önnar matvörur, einkum til heimilisnota	8%	6%	11%	10%	9%
Neysluvörur t.d. heimilstæki	8%	7%	10%	11%	8%
Neysluvörur t.d. fatnaður	9%	8%	12%	10%	9%
Neysluvörur t.d. Tóbak og lyf	6%	4%	8%	10%	6%

Heimild: Hagstofa Íslands og útreikningar skýrsluhöfunda

Af töflu 3.7 sést að flutningskostnaður er á bilinu 4% til 24%, fer það allt eftir því frá hvaða svæðum innflutningurinn er og einnig um hvaða vörur er að ræða. Í skýrslu Hagfræðistofnunar frá árinu 2004 kemur fram að flutningskostnaður sé um 7% til 25% á verði innfluttrar matvöru.⁵³

2.6.2 Flutningskostnaður innanlands

Flutningskostnaður innanlands er að öllu líkindum ekki eins stórt hlutfall af endanlegu vöruverði og í mörgum öðrum löndum. Ástæðan er meðal annars sú að byggð á Íslandi er ekki jafndreifð yfir landið þar sem stærstur hluti þjóðarinnar býr á höfuðborgarsvæðinu. Því er hlutfallslega lítið magn af vöru sem flytja þarf út á land. Vöruverð á landsbyggðinni er þó að öllu jöfnu hærra á höfuðborgarsvæðinu en á landsbyggðinni. Það er þó ekki algilt t.d. með verslanir Bónus sem bjóða sama verð um allt land. Þá má segja að íbúar á höfuðborgarsvæðinu séu að hluta til að borga fyrir flutning til landsbyggðarinnar. Þess má geta að stærsta matvöruverslunarkeðjan (Hagar) er með birgða- og dreifingastöð þar sem öllum vörum er safnað saman og síðan fluttar allar í einu til verslananna. Því fer hvert fyrirtæki ekki með vörur sínar í hverja verslun og sparar þetta augljóslega flutningskostnað og annan kostnað. Þar sem virðisaukaskattur er hlutfall af verði vöru leggst hann þyngra á vöruverð á landsbyggðinni.

⁵³ Hagfræðistofnun (2004).

Tafla 2.10: Flutningskostnaður til valdra áfangastaða Flytjanda. Gjaldskrá frá 1. febrúar 2008

Afangastaðir frá Reykjavík	Veglengd í kílómetrum	Flutningskostnaður pr. Tonn 1.02.2008	Verð á kílómeter	Með 15% afslætti
Selfoss	57	9.541 kr.	167,4	8109,85
Borgarnes	73	11.085 kr.	151,8	9422,25
Stykkishólmur	172	15.788 kr.	91,8	13419,8
Vík í Mýrdal	186	15.638 kr.	84,1	13292,3
Akureyri	388	29.128 kr.	75,1	24758,8
Ísafjörður	456	36.766 kr.	80,6	31251,1
Höfn í Hornafirði	458	29.635 kr.	64,7	25189,75
Egilsstaðir	653	40.711 kr.	62,3	34604,35
Seyðisfjörður	681	40.711 kr.	59,8	34604,35

Heimild: Eimskip og útreikningar skýrsluhöfunda

Eins og sést í Tafla 2.10 er verð á kílómetra langhæst fyrir styðstu vegalengdirnar, þ.e. frá Reykjavíkursvæðinu til Selfoss og Borgarness, sem skýra má með föstum kostnaði sem hver sending þarf að greiða óháð vegalengd. Önnur skýring er sú að flutningsleiðir eru misvel nýttar, þar má nefna að út frá 70 kílómetra radíus frá Reykjavík er mest flutt frá Reykjavík en leiðin til baka er mun minna nýtt.⁵⁴ Olúgjald leggst ofan á gjaldskrá og er gjaldið endurskoðað mánaðarlega. Í mars 2008 var gjaldið 5,78%.⁵⁵ Félagar í Samtökum verslunar og þjónustu fá 15% afslátt af gjaldskrá Flytjanda. Meðal félaga eru t.d. Hagar, Kaupás, Lyf og heilsa og Lyfja.⁵⁶ Reglubundinn flutningur getur verið talsvert ódýrari en gjaldskráin segir til um og getur munað allt að fimmtíu prósentum.⁵⁷

Tafla 2.11: Flutningskostnaður til valdra áfangastaða Landflutninga. Gjaldskrá frá 4. janúar 2008

Afangastaðir frá Reykjavík	Veglengd í kílómetrum	Flutningskostnaður pr. Tonn 1.02.2008	Verð á kílómeter	Með 20% afslætti
Selfoss	57	9.226 kr.	161,9	7.381 kr.
Borgarnes	73	10.842 kr.	148,5	8.674 kr.
Stykkishólmur	172	15.267 kr.	88,8	12.214 kr.
Vík í Mýrdal	186	15.114 kr.	81,3	12.091 kr.
Akureyri	388	28.165 kr.	72,6	22.532 kr.
Ísafjörður	456	35.988 kr.	78,9	28.790 kr.
Höfn í Hornafirði	458	28.830 kr.	62,9	23.064 kr.
Egilsstaðir	653	39.898 kr.	61,1	31.918 kr.
Seyðisfjörður	681	40.910 kr.	60,1	32.728 kr.

Heimild: Landflutningar og útreikningar skýrsluhöfunda

⁵⁴ Rannsóknarsetur verslunarinnar (2006).

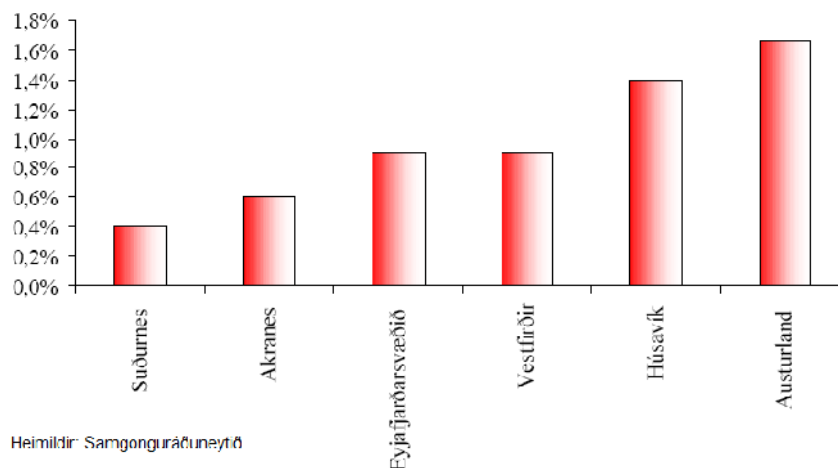
⁵⁵ Eimskip (2008).

⁵⁶ Samtök verslunar og þjónustu (2008).

⁵⁷ Rannsóknar og þróunarmiðstöð Háskólans á Akureyri (2007).

Hjá Landflutningum fá félagar í Samtökum verslunar og þjónustu 20% afslátt.. Sjá má af gjaldskrárm tveggja stærstu flutningafyrirtækjanna eru þær mjög svipaðar.

Ekki eru til nýleg gögn yfir hlutfall flutningskostnaðar innanlands af söliverði vöru. En samkvæmt skýrslu sem unnin var fyrir samgönguráðuneytið kemur fram að árið 2002 hafi hlutfall flutningskostnaðar af söliverði matvara⁵⁸ verið á bilinu 0,4% til 1,6%. Á Mynd 2.4 má sjá mismunandi hlutfall flutningskostnaðar eftir landshlutum.⁵⁹



Mynd 2.4: Flutningskostnaður sem hlutfall af heildarsölu matvöruverslana árið 2002.

Þessar upplýsingar benda ekki til þess að innlendir flutningskostnaður skipti sköpum varðandi mun á vöruverði milli staða á landinu. Hagstofa Íslands hefur birt gögn um útgjöld heimila til ýmissa neysluvara eftir búsetu síðan 2002. Tafla Tafla 2.12 sýnir útgjöld til matar og drykkjarvöru í þéttbýli utan höfuðborgarsvæðisins og dreifbýli á neyslueiningu skv. staðli OECD samanborið við útgjöld á neyslueiningu á höfuðborgarsvæðinu fyrir árin 2002 til 2006.

⁵⁸ Hér er átt við verslanir Baugs, Kaupáss og Samkaups.

⁵⁹ Samgönguráðuneytið (2003).

Tafla 2.12: Útgjöld til matar og drykkjar í þéttbýli utan höfuðborgarsvæðisins og dreifbýli samanborið við sömu útgjöld á neyslueiningu á höfuðborgarsvæðinu

Ar	Annað þéttbýli	Dreifbýli	Meðaltal
2002	-3,95%	-5,38%	-1,51%
2003	-5,94%	0,29%	-1,03%
2004	-5,30%	20,83%	1,16%
2005	-3,30%	-1,31%	-0,79%
2006	-8,52%	-0,01%	-2,28%

Heimild: Hagstofa Íslands og útreikningar skýrsluhöfunda

Taflan ber með sér að flest árin eru útgjöld á neyslueiningu til matvöru og drykkjarvöru meiri á höfuðborgarsvæðinu en utan þess. Aðeins árið 2004 sker sig úr vegna óvenjulegrar mælingar á útgjöldum í dreifbýli. Nú verður ekki, út frá útgjaldatölum fullyrt að sama magn matar og drykkjarvara liggi til grundvallar á hinum mismunandi búsetustöðum.

2.7 Niðurlag

Af tölum um flutningskostnað og matvælaverð má glögglega sjá að flutningskostnaður er hærri á hverja einingu fyrir matvæli á þeim stöðum sem liggja fjær þéttbyggðarkjarna suðvestur hornsins. Þessi munur er ekki mikill í prósentum en verður mest 1,6% fyrir Austurland. Þrátt fyrir hærri flutningskostnað eru útgjöld til matvæla hærri á höfuðborgarsvæðinu en úti á landi. Ástæður þess geta verið ýmsar og má þar nefna að ýmis konar matvælaframleiðsla á sér stað í dreifbýli, t.d. fiskveiðar og kjötframleiðsla. Útgjöld margra heimila á landsbyggðinni til kaupa á kjöti og fiski er því hugsanlega lægri en á þéttbýlissvæðinu á suðvesturhorni landsins. Þá er ekki útilokað að meira sé keypt af unnum matvörum, jafnvel tilbúnum til neyslu á höfuðborgarsvæðinu heldur en tíðkast í dreifðari byggðum landsins.

3 Hvaða aðilar vinna að neytendamálum á Íslandi?

Hér á landi, sem víðast annars staðar, eru fjölmargir aðilar sem vinna að hagsmunum neytenda með einum eða öðrum hætti. Má þar nefna jafnt opinbera sem óopinbera aðila, stofnanir, frjáls félagasamtök, verkalýðsfélög, stjórnvöld, sveitarfélög, samtök atvinnurekenda og iðnaðarmanna og svo mætti lengi telja. Þessir fjölmörgu aðilar koma að neytendamálum með ýmsum hætti, allt frá því að sjá um kærunefndir, framkvæma verðsamanburð, tryggja gæði eftir föngum, setja staðla, setja menntunarkröfur, gefa út leyfi, og tryggja öryggi svo eitthvað sé nefnt.

Yfirleitt hafa hagsmunasamtök, hvaða nafni sem þau nefnast, það hlutverk að gæta hagsmuna félagsmanna sinna. Í þeirri viðleitni sinni hafa þau oft áhrif á þann lagalega ramma sem markaðnum er settur. Má í því sambandi nefna að ýmis meistarafélög iðnaðarmanna sjá um mat og viðurkenningar á því hverjir mega kalla sig meistara í ákveðnum iðngreinum. Þetta er ævafornt fyrirkomulag sem á rætur að rekja allt til iðngilda miðalda. Með starfsemi sinni sjá meistarafélögin um að ákveðnum fyrirframgefnum kröfum sé fylgt til að öðlast inngöngu í meistarafélagið og kalla sig meistara. Þannig er félögum tryggð ákveðin réttindi en að sama skapi njóta almennir neytendur góðs af þessu fyrirkomulagi þar sem reglur meistarafélagsins tryggja að allir meistarar uppfylli kröfur sem neytendur geta gengið að vísum þegar þeir kaupa þjónustu af meistara.

Oft vinna hin ýmsu félagasamtök saman að málum sem snerta neytendur og má þar nefna sem dæmi úrskurðarnefnd Neytendasamtakanna, Húseigendafélagsins, Meistarafélags húsasmiða og Samtaka iðnaðarins. Þessi úrskurðarnefnd tekur til meðferðar og úrskurðar í kærumálum neytenda vegna kaupa á vöru eða þjónustu frá aðila innan Samtaka iðnaðarins eða Meistarafélags húsasmiða. Þá hefur Neytendasamtökunum verið falið að vinna að ákveðnum málum fyrir hið opinbera og fá greiðslu fyrir.

Í þeirri umfjöllun sem hér fer á eftir er fyrst fjallað um þá opinberu aðila sem láta fjalla um neytendamál. Síðan er ufjöllun um helstu frjálsu félagasamtök sem starfa með beinum hætti að neytendamálum. Eins og gefur að skilja er hér ekki um tæmandi lista að ræða heldur er

ætlunin að gefa mynd af því hvaða aðilar það eru sem einna helst koma að neytendamálum og með hvaða hætti sú aðkoma er.

3.1 Opinberir aðilar sem vinna að neytendamálum

Á fullkomnum markaði, þar sem fullkomin samkeppni ríkir, engin markaðsbrestir skapast og fullkomnar upplýsingar eru til staðar ætti ekki að vera þörf fyrir afskipti hins opinbera. En heimurinn er ekki svo einfaldur, hér á landi ríkir fákeppni og því getur útkoman orðið betri ef hið opinbera hefur afskipti af hinum ýmsu mörkuðum. Einnig er harla ólíklegt að hægt sé að finna markað þar sem neytendur og seljendur hafa sömu upplýsingarnar. Eðli þessa málaflokks, þ.e. neytendamála, er að hann er „þverfaglegur“ en það þýðir að mál er varða neytendur koma upp á nær öllum sviðum stjórnisýslunnar, þó svo að höfuðábyrgð á málaflokknum og samhæfing þessara mála sé hjá einu ráðuneyti, þ.e. viðskiptaráðuneytinu. Þessi skipan er einnig velþekkt hjá öðrum ríkjum í Evrópu sem og við skipan ráðuneyta hjá framkvæmdastjórn ESB.

Af tólf ráðuneytum ríkisstjórnarinnar má segja að níu ráðuneyti séu með neytendamál að einhverju leiti á sinni könnu. Upplýsingavefurinn www.island.is er hýst hjá forsætisráðuneytinu en vefurinn á að auka aðgengi almennings að opinberri þjónustu. Hlutverk viðskiptaráðuneytisins á vettvangi neytendamála er margþætt það annast m.a. undirbúning setningu laga og reglna sem snerta bætt öryggi og réttindi neytenda í viðskiptum, Neytendastofa og talsmaður neytenda heyrir undir ráðuneytið. Viðskiptaráðuneytið er með Samkeppnisstofnun á sinni könnu. Ráðgjafastofa um fjármál heimilanna fellur undir félags- og tryggingamálaráðuneytið. Heilbrigðisráðuneytið sér um lyfjamál og eftirlit með gæðum, öryggi, þjónustu og verði lyfja. Orkustofnun er undir iðnaðarráðuneytinu og Póst- og fjarskiptastofnun tilheyrir samgönguráðuneytinu. Hið ný sameinaða sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneyti er með matvælastofnun undir sínum verndar væng og umhverfisráðuneytið ber ábyrgð á umhverfisstofnun. Menntamálaráðuneytið ákveður aðalnámsskrá og þar á meðal kröfur um að neytendafræðslu skuli sinnt í grunn- og framhaldsskólum, sbr. kennslu í lífsleikni.

3.1.1 Neytendastofa

Neytendastofa var sett á stofn 1. júlí 2005 og heyrir undir Viðskiptaráðuneytið. Neytendastofa hefur eftirlit og umsjón með lögum sem sett eru vegna öryggis og réttinda

neytenda, ásamt upplýsingamiðlun um réttindi og skyldur atvinnulífsins gagnvart neytendum. Einnig annast hún upplýsingagjöf um öryggismál og réttindi neytenda. Neytendastofa sér um framkvæmd löggildingareftirlits með mælitækjum og að mælingar séu réttar. Neytendur geta sent til stofnunarinnar ábendingar og kvartanir í gegnum síma eða skriflega, nafn eða nafnlaust. Ennfremur geta fyrirtæki og stofnanir sent inn kvartanir um óréttmæta viðskiptahætti. Neytendastofa getur beitt refsingum við brotum þ.e.a.s. stjórnvaldssektum, sölubanni eða afturköllun vöru ef nauðsyn krefur.

Neytendur geta undir nafni eða nafnlaust, sent inn til stofnunarinnar ábendingar og kvartanir, skriflega, í gegnum síma, með rafræðnum hætti beint frá heimasíðu Neytendastofu (Rafræn Neytendastofa). Ábendingar geta snúist um óréttmæta eða ólöglega viðskiptahætti, villandi auglýsingar eða tilboð eða margvísleg önnur brot á sérlögum sem hafa verið sett til verndar neytendum, t.d. um neytendalán, sölu á ferðapökkum, o.fl.

Kærunefnd lausafjár- og þjónustukaupa sem tilheyrir Neytendastofu bárust 48 beiðnir á árinu 2007.⁶⁰ Neytendastofa sér um dagleg störf og undirbúning mála fyrir talsmann neytenda óski hann eftir aðstoð hennar við undirbúning mála og skal það þá gert samkvæmt sérstökum þjónustusamningi embættisins og Neytendastofu. Neytendastofa tekur auk þess þátt í ýmis konar alþjóðlegu samstarfi.

3.1.2 Talsmaður neytenda

Hefur aðsetur hjá Neytendastofu, embættið var sett á laggirnar 1. júlí 2005 en það á sér enga samsvörun við önnur embætti á Norðurlöndum. Á hinum Norðurlöndunum hafa verið starfrækt embætti umboðsmanna neytenda í meira en þrjá áratugi. Öll þau embætti annast framkvæmd laga, taka stjórnarsýsluákvæðanir o.s.frv. með þeim hætti sem Neytendastofa gerir lögum samkvæmt. Embætti talsmanns neytenda hér á landi er því sjálfstætt embætti á vegum ríkisins þar sem einstaklingi er falið að standa vörð um hagsmuni og réttindi neytenda, bregðast við telji hann að brotið sé á réttindum þeirra, setja fram tillögur um úrbætur á lögum ef þess þarf með o.s.frv. Lög er mikil áhersla á sjálfstæði embættisins gagnvart stjórnvöldum og öðrum aðilu.. Honum ber að sjá um hagsmuna- og réttindamál neytenda og berjast fyrir aukinni neytendavernd með sérstaka áherslu á þá sem minna mega

⁶⁰ Neytendastofa (2008).

sín eins og börn og aldraða. Annað verkefni Talsmanns neytenda er að kynna löggjöf sem varðar neytendamál og tryggja að gildandi reglum sé framfylgt og leggja til úrbætur um gildandi reglur. Eitt af hlutverkum hans er að taka við erindum neytenda en hann sér ekki um að leysa úr ágreiningi milli neytenda og seljanda en ber að leiðbeina þeim hvert þeir geti snúið sér.

3.1.3 Umhverfisstofnun

Umhverfisstofnun var sett á fót 2003 en hún heyrir undir umhverfisráðuneytið. Henni ber að samræma heilbrigðiseftirlit á landinu í náinni samvinnu við heilbrigðisnefndir og veita aðstoð og ráðgjöf viðvíkjandi heilbrigðiseftirliti. Markmið hennar er að beita sér fyrir velferð og öryggi almennings og sjá um að gefa út samræmd starfsleyfisskilyrði í samvinnu við heilbrigðiseftirlit sveitarfélaga. Umhverfisstofnun annast til dæmis fræðslu og leiðbeiningar um heilbrigðiseftirlit.

3.1.4 Samkeppniseftirlitið

Samkeppniseftirlitið hóf starfsemi sína 1. Júlí 2005, það er sjálfstæð stofnun en heyrir undir Viðskiptaráðuneytið. Stofnunin sér um að framfylgja samkeppnislögum, en tilgangur þeirra er að auka virka samkeppni í viðskiptum. Samkeppniseftirlitinu ber því að beita sér gegn ósæmilegum hömlum á frelsi í atvinnurekstri, sporna gegn skaðlegri fákeppni og samkeppnishindrunum og greiða með því meðal annars aðgang nýrra samkeppnisaðila að markaðnum. Einnig á Samkeppniseftirlitið að benda stjórnvöldum á leiðir til úrbóta. Þá skal það fylgjast með stjórnunar- og eignatengslum íslenskra fyrirtækja og þróun á samkeppni- og viðskiptaháttum í landinu. Hægt er að beina kvörtunum til Samkeppniseftirlitsins um brot á samkeppnislögum. Samkeppniseftirlitið getur beitt stjórnvalds- og dagsektum. Það tekur þátt í ýmsu alþjóðlegu samstarfi, sem fellur undir verksvið þess.

3.1.5 Póst- og fjarskiptastofnun.

Póst- og fjarskiptastofnun heyrir undir Samgönguráðuneytið. Hún á að annast hagsmunagæslu fyrir hönd neytenda í pósthjónustu og fjarskiptum meðal annars með því að fylgjast með gjaldskrá og gæði þjónustu. Eins gegnir stofnunin vissu öryggishlutverki er varðar almenning og heldur úti upplýsingavefnum netoryggi.is en þar er meðal annars að finna leiðbeiningar og ráð um öryggi í tölvubúnaði og net notkun. Neytendur geta sent inn kvartanir telji þeir að fyrirtæki í póst- og fjarskiptarekstri brjóti gegn skyldum sínum.

Stofnunin er í margvíslegu samstarfi við mörg alþjóðasamtök og vinnuhópa (Póst- og fjarskiptastofnun, 2008a).

3.1.6 Matvælastofnun

Matvælastofnun hefur verið starfrækt í núverandi mynd síðan 1. Janúar 2008 þegar Landbúnaðarstofnun, matvælasvið Fiskistofu og matvælasvið Umhverfisstofnunar voru sameinuð. Matvælastofnun heyrir undir sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið. Henni ber að stuðla að öryggi matvæla og neytendavernd. Einnig sér stofnunin um almennt matvælaeftirlit ásamt ýmsum verkefnum sem áður tilheyrðu Landbúnaðarstofnun. Matvælastofnun á í margvíslegu samstarfi við erlendar stofnanir.

3.1.7 Fjármálaeftirlitið (FME)

Fjármálaeftirlitið tók til starfa 1999 og er sjálfstæð ríkisstofnun en heyrir undir viðskiptaráðuneytið. Fjármálaeftirlitið starfar sem eftirlitsstofnun með fjármálastarfsemi. Fjármálaeftirlitið á að tryggja hagsmuni viðskiptamanna fjármálafyrirtækja og stuðla að traustri fjármálastarfsemi. FME gefur fjármálafyrirtækjum starfsleyfi samkvæmt lögum. Stofnunin getur lagt á fé- og dagsektir og krafist úrbóta ef þurfa þykir. FME á í ýmis konar alþjóðlegu og norrænu samstarfi.

3.1.8 Orkustofnun

Orkustofnun heyrir undir iðnaðarráðuneytið. Eftir breytingu á raforkulögum sem tóku gildi 2003 hefur hún haft umsjón með gjaldskrá, flutningi, dreifingu og afhendingar gæðum raforku. Hægt er að kvarta til Orkustofnunnar telji notendur að brotið sé á rétti þeirra. Á heimasíðu stofnunarinnar er hægt að bera saman gjaldskrárraforkusala. Síðan í janúar 2006 hafa raforkunotendur getað skipt við raforkusala að eigin vali.

3.1.9 Ráðgjafastofa um fjármál heimilanna

Ráðgjafastofa um fjármál heimilanna hefur verið starfrækt í núverandi mynd síðan í byrjun árs 2005 en var fyrst sett á fót 1996. Hún er á ábyrgð félagsmálaráðuneytisins en er rekin í samstarfi við meðal annarra lánastofnanir, Reykjavíkurborg, Samtök sveitarfélaga og ýmis samtök launafólks. Hlutverk stofnunarinnar er að veita fólki sem á í alvarlegum fjárhagsvandræðum ókeypis fjárhagsráðgjöf, til dæmis með gerð greiðslu áætlana og semja við lánadrottna ef þörf krefur. Ráðgjafastofan sér um margvíslega fræðslu um fjármál

heimilanna, gerð bæklinga og annars fræðsluefnis. Hægt er að panta viðtalstíma eða hafa samband í síma, með pósti og einnig er boðið uppá netspjall.

3.1.10 Lýðheilsustöð

Lýðheilsustöð hóf starfsemi sína 2003 og er undir heilbrigðisráðuneytinu. Hlutverk hennar er að bæta og samræma almennt lýðheilsustarf í landinu svo sem með því að stuðla að aukinni og bættri kennslu og rannsóknum. Lýðheilsustöð vinnur sjálfstætt og í samstarfi við aðra að verkefnum til bættrar lýðheilsu landsmanna. Hún sér um margskonar rannsóknir, fræðslu og útgáfu ýmis konar fræðslu bæklinga, bóka og kennsluefnis. Lýðheilsustöð á í ýmsu alþjóðlegu samstarfi.

3.2 Frjáls félagasamtök sem vinna að neytendamálum

Þótt hér séu talin upp ýmis frjáls samtök og félög sem starfa að neytendamálum er rétt að taka fram að þau starfa á ólíkum forsendum. Sum þeirra eru heildarsamtök annað hvort starfstétta eða aðila í atvinnulífinu meðan önnur hafa ekki beina tengingu við ákveðna hópa fólks eða fyrirtækja.

3.2.1 Neytendasamtökin

Neytendasamtökin voru stofnuð 1953 og eru frjáls félagasamtök, hlutverk þeirra er að vernda hagsmuni neytenda og berjast fyrir réttindum þeirra. Samtökin standa fyrir verð- og þjónustukönnunum og birta niðurstöður þeirra í fjölmiðlum, þau gefa einnig út blað sem sent er til félagsmanna. Neytendasamtökin halda úti heimasíðu, þó er hluti hennar eingöngu opin félagsaðilum. Samtökin halda einnig úti leiðbeiningar-, kvörtunar- og lögfræðipjónustu fyrir félagsmenn. Félagsgjöld standa undir um 60% af rekstrarfé samtakana en um 15 % er framlag ríkisins. Félagsmenn eru um 13.000.⁶¹

3.2.2 Alþýðusamband Íslands

Alþýðusamband Íslands var stofnsett 1916 og eru heildarsamtök launafólks á Íslandi, félagsmenn eru um 108.000. Helstu markmið þeirra eru að stuðla að bættum kjörum og réttindum launafólks og berjast fyrir bættum lífskjörum, jöfnum rétti og heilbrigðara samfélagi. Það sér um hagsmunagæslu félagsmanna gagnvart stjórnvöldum og samtökum

⁶¹ Sjá heimasíðu samtakanna, www.ns.is.

atvinnurekanda. ASÍ sér um verðlagseftirlit og gerir verðkannanir, fylgist með atvinnuleysi og er með heimasíðu á netinu þar sem hægt er að nálgast ýmis konar upplýsingar. Einnig á sambandið fulltrúa í margvíslegum nefndum á vegum ríkisins.

3.2.3 Samtök atvinnulífsins

Samtök atvinnulífsins eru heildarsamtök atvinnurekenda á Íslandi, innan þeirra vébanda eru um 2000 fyrirtæki. Markmið samtakanna er að stuðla að bættum skilyrðum fyrirtækja svo þau hafi sem bestan möguleika á að vaxa, þróast og skila arði. Þau annast gerð kjarasamninga fyrir aðildarfyrirtæki og einnig sjá þau um ágreinismál sem upp kunna að koma við stéttarfélög. Samtökin veita margvíslega ráðgjöf og þjónustu fyrir félaga.⁶²

3.2.4 Samtök iðnaðarins

Samtök iðnaðarins eru stærstu hagsmunasamtök atvinnurekenda á Íslandi innan þeirra vébanda eru ríflega 1200 fyrirtæki og félög sjálfstæðs starfandi atvinnurekenda. Tilgangur þeirra er að stuðla að bættu rekstrarumhverfi fyrir iðnfyrirtæki. Samtökin sjá um ýmsa þjónustu og ráðgjöf handa félagsmönnum. Þau eru aðilar að UNICE sem sér um hagsmunagæslu evrópsks atvinnulífs hvað varðar ESB.

3.2.5 Samtök verslunar og þjónustu

Samtök verslunar og þjónustu eru hagsmunasamtök atvinnurekenda í verslunar- og þjónustufyrirtækjum. Tilgangur þeirra er að gæta hagsmuna aðildarfyrirtækja og beita sér fyrir bættum starfskilyrðum, framförum og meiri arðsemi í verslun og þjónustu. Samtökin eru aðilar að EuroCommerce sem eru samtök evrópskra verslunar- og þjónustusamtaka en þau sjá meðal annars um hagsmunagæslu hvað varðar framkvæmdastjórn Evrópusambandsins (Samtök verslunar og þjónustu, 2008).

3.2.6 Félag íslenskra stórkaupmanna

Félag íslenskra stórkaupmanna er hagsmunasamtök fyrirtækja sem stunda inn- og útflutning og heildsölu. Markmið þeirra er meðal annars að beita sér fyrir bættri verslunarlöggjöf, verslunarfrelsi og að hafa áhrif á stefnu stjórnvalda í málefnum verslunarinnar og efla með því hag verslunar í landinu. Gæta að hagsmunum félagsmanna og vera málssvari þeirra gagnvart opinberum aðilum, stofnunum og samtökum. Þau sjá um undirbúning og gerð

⁶² Um samtökin má fræðast nánar á heimasíðu þeirra www.sa.is.

kjarasamninga auk þess að vinna að ýmsum viðskipta- og hagrannsóknum. Einnig eiga þau í margvíslegu alþjóðlegu samstarfi á sviði verslunar. Þar sem frjáls viðskipti koma að öðru jöfnu neytendum til góða má segja að starfsemi félagsins snerti íslenska neytendur þrátt fyrir að með óbeinum hætti sé.

3.2.7 Bændasamtök Íslands

Bændasamtök Íslands eru heildarsamtök bænda á Íslandi. Markmið þeirra er að sjá um hagsmunagæslu fyrir félagsmenn, annast leiðbeiningarþjónustu og sjáum framkvæmd ýmis konar laga fyrir stjórnvöld (Bændasamtök Íslands, 2008).

Verðlagsnefnd búvara ákveður heildsöluverð á mjólk, mjólkurvörum og afurðaverð til mjólkurframleiðenda. Nefndina skipa tveir fulltrúar frá bændasamtökunum, tveir frá samtökum afurðastöðva, einn frá ASÍ, einn frá BSRB og einn tilnefndur af sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra (Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið, 2008).

3.3 Niðurlag

Eins og sjá má af þessari upptalningu eru Neytendasamtökin einu óopinberu samtökin sem starfa að neytendamálum á breiðum grunni og eru ekki tengd ákveðnum starfstéttum eða hóp hagsmunaaðila. Aðrir aðilar vinna að hagsmunamálum neytenda annað hvort með því að stuðla að framgangi mála sem gætu komið neytendum almennt vel s.s. aukið frelsi í viðskiptum, lækkun tolla og viðskiptahindrana, meðan önnur líta til þrengri hagsmuna félagsmanna sinna eða annarra umbjóðenda. Þrátt fyrir það er ljóst að öll vinna þau að auknum hag neytenda með einum eða öðrum hætti. Það er umhugsunarvert hvort ekki mætti stuðla, með einum eða öðrum hætti, að aukinni samvinnu og samþættingu þessara aðila, líkt og gert er í Danmörku.

4 Forkönnun á útreikningi fyrir vísitölu um ástand neytendamála (VÁN)

Víða erlendis eru reiknaðar vísitölur um ástand neytendamála. Þessar vísitölur eru notaðar til að kanna hvort ástandið fari batnandi eða versnandi. Þannig geta stjórnvöld eða aðrir aðilar séð hvar skóinn kreppir á hverjum tíma og hugsanlega gripið til aðgerða til að bæta úr því sem betur má fara hverju sinni. Hér á landi hefur um nokkurt skeið verið reiknuð út svokölluð ánægjuvog viðskiptavina. Aðilar að Íslensku ánægjuvoginni eru Capacent, Samtök iðnaðarins og Stjórnvísí. Vísitala þessi er að erlendri fyrirmynd, svokallaðri European Performance Satisfaction Index.⁶³ Vísitalan er reiknuð út frá niðurstöðum spurningakönnunar þar sem viðskiptavinir eru spurðir ýmissa spurninga sem snerta ímynd tiltekinna fyrirtækja, væntingar, vörugæði, þjónustugæði, tryggð og ánægju viðskiptavinanna. Höfuðáhersla er lögð á að mæla og bera saman ánægju viðskiptavina milli ára og milli fyrirtækja. Á síðustu árum hefur einkum verið könnuð ánægja viðskiptavina banka, tryggingafélaga, veitna og ýmis konar smásöluaðila.

Eins og fyrr segir er megintilgangur ánægjuvogarinnar að meta ánægju viðskiptavina ákveðinna fyrirtækja en ekki að koma með vísbendingar um ástand neytendamála almennt. Slíkar vísitölur hafa verið þróaðar víða erlendis.

Í stað þess að reyna að fjalla um margar ólíkar vísitölur, gerð þeirra og sérkenni, er ekki síður upplýsandi að skoða hvernig slík vísitala er reiknuð út og notuð í Danmörku. Danska neytendavísitalan (d. Forbruger Forholds Indekset, FFI) er reiknuð út af undirstofnunum fjölskyldu- og neytendaráðuneytisins.

Vísitölu þessari er skiptu í 3 flokka sem snúa að ólíkum þáttum neytendamála:

- Gegnsæi markaða
- Tiltrú neytenda
- Kvörtunarferli

Gegnsæi markaða og neytendatraust er mælt með neytendakönnun en kvörtunarferlið er metið út frá tölulegum staðreyndum. Hvað varðar gegnsæi markaða og neytendatiltrú er

⁶³ Sjá www.epsi-rating.com.

byrjað á því að kanna hvort þátttakandi í könnuninni hafi keypt vöru eða þjónustu á tilteknum markaði á síðastliðnu ári eða tekið þátt í að kaupa eða velja hana.

Tiltrú neytenda

Þegar kemur að tiltrú neytenda er horft til þess hvort viðskiptavinir beri traust til fyrirtækja og þeirrar vöru sem þau framleiða eða selja. Neytendur geta sparað bæði tíma og peninga ef þeir eru fullvissir um að fyrirtækin fari eftir settum reglum og neytandinn geti gengið að því vísu að varan uppfylli kröfur um gæði og öryggi.

Dæmi um spurningar sem neytendur eru spurðir í könnunum til að kanna neytendatiltrú þeirra eru:

- Á skalanum 0-10⁶⁴: Hversu vel finnst þér sú vara eða þjónusta sem þú kaupir á markaðnum⁶⁵ standast væntingar sem þú gerðir þér til vörunnar eða þjónustunnar áður en þú keyptir hana?
- Á skalanum 0-10: Hversu trúverðug og fullnægjandi finnst þér upplýsingar sem seljendur gáfu í auglýsingum eða sölumenn á sölustað?
- Á skalanum 0-10: Að hvað miklu leyti finnst þér fyrirtæki fara eftir þeim reglum sem settar hafa verið og eiga að tryggja rétt neytenda?

Gagnsæi markaðarins

Hvað varðar gagnsæi markaðarins er mikilvægt að neytendur geti á auðveldan og ódýran hátt borið saman verð og gæði vöru og þjónustu á markaðnum. Það eykur líkur á að neytendur fái notað fjármuni sína með skilvirkum hætti og stuðlar einnig að aukinni samkeppni milli seljenda vöru og þjónustu.

Dæmi um spurningar í könnun sem ætlað er að varpa ljósi á gegnsæi markaðar eru:

- Á skalanum 0-10: Hversu auðvelt er að bera saman verð og gæði vöru/þjónustu á markaðnum?
- Á skalanum 0-10: Hversu auðvelt er að fá upplýsingar um verð á vöru/þjónustu á markaðnum áður en þú kaupir vöru/þjónustu?
- Á skalanum 0-10: Hversu vel heldur þú að samkeppni á þessum markaði stuðli að sanngjörnu verði?

⁶⁴ Þar sem 0 á við mjög illa og 10 við mjög vel.

⁶⁵ Í hvert skipti er einungis spurt um einn tiltekinn markað.

Kvörtunarferli

Mikilvægt er að til sé kvörtunarferli sem er ódýrt fyrir þá sem kvarta og að kvörtunarferlið leiði til niðurstöðu eða aðgerða, sem báðir aðilar, neytendur og fyrirtæki, geta fellt sig við. Ólíkt flokkunum tveim hér að ofan byggist þessi vísitala á á tölulegum staðreyndum en ekki niðurstöðum spurningakannana. Litið er til þriggja þátta:

- Lausn deilna
- Kvörtunarferlisins sjálfs
- Tíðni kvartana

Við útreikning þess hluta sem snýr að lausn deilna er litið til eftirfarandi þátta:

- Er möguleiki á lausn deilna án þess að leitað sé til réttarkerfisins, þar sem neytandinn getur fengið afslátt, endurgreiðslu eða nýja vöru (0/1 stig)⁶⁶
- Er lögboðið að stofnun sem fjallar um kvartanir sé til staðar á viðkomandi markaði (0/1 stig)
- Er almenn vitneskja um kvörtunarferlið og hvert beri að fara með kvartanir (0/1 stig)
- Er ábyrgð á vörum á markaðnum (0/1 stig)
- Meira en 50% af markaðinum heyrir undir opinberan kvörtunaraðila (0,5 stig)
- Meira en 80% af markaðinum heyrir undir opinberan kvörtunaraðila (1 stig)

Þegar verið er að skoða kvörtunarferlið sjálft er mælt hve oft er brugðist við kvörtunum. Notast er við meðaltal síðustu 5 ára eða eins langt aftur og gögnin ná. Stigakvarðinn sem er notaður er þannig:

- Brugðist við kvörtunum í 0-65% skipta (1 stig)
- Brugðist við kvörtunum í 66-75% skipta (2 stig)
- Brugðist við kvörtunum í 76-85% skipta (3 stig)
- Brugðist við kvörtunum í 86-95% skipta (4 stig)
- Brugðist við kvörtunum í 96-100% skipta (5 stig)

Hvað varðar tíðni kvartana er litið til þróunar síðustu 5 ára eða eins langt aftur og gögnin ná. Stigin eru reiknuð út þannig:

- Fjöldi kvartana fer hratt vaxandi (óx um meira en 10%: 1 stig)
- Fjöldi kvartana fer hægt vaxandi (óx um 2-10%: 2 stig)
- Fjöldi kvartana óbreytt (-2 til 2%: 3 stig)
- Fjöldi kvartana hægt minnkandi (minnkað um 2-10%: 4 stig)
- Fjöldi kvartana hratt minnkandi (minnkað um meira en 10%: 5 stig)

Útreiknaða vísitalan er á bilinu 0 til 10.⁶⁷

⁶⁶ Þar sem 1 stig er gefið ef sú lausn er til.

⁶⁷ Forbrugerstyrelsen (2007).

Útreikningur vísitölunnar virðist vera á þá leið að allir markaðir hafi sama vægi, síðan er reikniformúlan þannig:

$$FFI = \frac{\left(\frac{\text{Gegnsæi markaða} + \text{neytendatiltrú} + \text{kvörtunarferli}}{3} \right) - 1,01}{7,38} * 10$$

Árið 2005 var útreikningurinn einfaldaður eða

$$FFI = (\text{Gegnsæi markaða} + \text{neytendatiltrú} + \text{kvörtunarferli})/3.$$

Aðferð við útreikning á kvörtunarferli er samkvæmt formúlunni:

$$\sqrt[5]{K_{\text{markaður}} + 1 \times K_{\text{meðaltal}}^4}$$

$K_{\text{markaður}}$ er það gildi sem fæst út úr meðaltali lausn deilna, er brugðist við kvörtunum og tíðni kvartana.

$K_{\text{meðaltal}}$ er meðaltal grunnársins sem miða á við.

Jafnan sem notuð er við útreikning varðandi kvörtunarferlið hefur tvo heppilega eiginleika. Annars vegar lágmarkar hún dreifni kvörtunartíðinnar þannig að breytileikinn hafi ekki óhófleg áhrif á vísitöluna og hins vegar setur hún meðaltal grunnársins sem viðmiðunarpunkt til samanburðar.

Því næst er

$$\frac{\sqrt[5]{K_{\text{markaður}} + 1 \times K_{\text{meðaltal}}^4} - 1}{4} \times 10$$

reiknað út til að auka aftur við dreifnina.⁶⁸

⁶⁸ Line Mouritsen Villadsen, munnleg heimild, 11. apríl 2008.

4.1 Niðurlag

Hér á landi hefur ekki verið reiknuð út sérstök vísitala til að fylgjast með ástandi og þróun neytendamála. Íslenska ánægjuvogin mælir sérstaklega ánægju eða óánægju viðskiptavina ákveðinna fyrirtækja í ákveðnum greinum. Sú vísitala er of sérhæfð til að segja mikið til um ástand neytendamála almennt í landinu.

Eins og hér hefur verið rakið eru reiknaðar sérstakar vísitölur til að fylgjast með ástandi neytendamála. Það er ekki úr vegi að velta fyrir sér hvort ástæða sé til að reikna reglulega út slíka vísitölu hér á landi.

Sé danska vísitalan höfð til hliðsjónar sést að það er fátt sem ætti að koma í veg fyrir að hægt sé að reikna slíka vísitölu á Íslandi. Gagnsæi markaða og tiltrú neytenda er reiknuð út frá niðurstöðum símakannana. Nokkrar íslenskar stofnanir og fyrirtæki hafa mikla reynslu í framkvæmd slíkra kannana. Þá virðist sem þær upplýsingar sem þarf til að leggja mat á skilvirkni kvörtunarferla séu einnig til staðar þótt ljóst sé að leita þurfi til margra aðila um nauðsynlegar upplýsingar.

Kostnaður við símakönnun þar sem notast er við 1200 manna úrtak er auðvitað breytilegur eftir umfangi spurninganna en ætla má að hann sé á bilinu 2-3 milljónir króna og er þá úrvinnsla gagnanna innifalinn. Söfnun gagna og úrvinnsla vegna kvörtunarferla gæti legið á bilinu 1-2 milljónir á ári. Heildarkostnaður við útreikning á vísitölu um ástand neytendamála gæti þannig legið á bilinu 3-5 milljónir króna á ári.

Þar sem vísitölu sem þessari er ætlað að gefa almenna mynd af ástandi neytendamála í landinu frekar en ástandi á einstökum mörkuðum eða fyrir einstakar vörur má ætla að nytsemi slíkra útreikninga gagnist helst stjórnvöldum og almenningi. Því má færa rök fyrir því að eðlilegast sé að kostnaður við slíka útreikninga sé borinn af hinu opinbera.

5 Könnun á vegum Félagsvísindastofnunar

Í þeirri vinnu sem viðskiptaráðherra setti af stað og er kveikjan að þessari skýrslu tók Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands að sér að kanna sérstaklega ýmis atriði sem tengjast neytendamálum. Í þeirri könnun var litið til ýmissa félagslegra, lögfræðilegra og hagfræðilegra þátta. Í þeim hluta sem snýr að hagfræðilegum vangaveltum var sérstaklega litið til þess hve vel neytendur eru að sér um verðlag á skilgreindri þjónustu og þá sérstaklega hvort yngra eða eldra fólk er betur eða ver að sér um verðlag. Þá var athugað hvort fólk hefði skipt um þjónustuaðila og þá í hvaða þjónustugeira. Með þessu var verið að grennslast fyrir um það hvort neytendur væru vakandi hvað varðar verð og þjónustu og hvaða ástæður þeir gefa upp fyrir að skipta um þjónustuaðila. Að sjálfsgöðu þurfti að takmarka viðfangsefnið og því voru neytendur einungis spurðir um viðskipti og þjónustu símafyrirtækja, orkusöluþyrirtækja, tryggingafélaga og banka. Síma- og orkusöluþyrirtæki urðu fyrir valinu því ekki er langt síðan að stjórnvöld komu á samkeppni á þessum mörkuðum. Því var sérstaklega áhugavert að skoða hvort neytendur teldu sig upplýsta um verð og þjónustu þessara fyrirtækja og skiptu um þjónustufyrirtæki ef þeir sæju sér hag í slíku. Tryggingafélög og bankar eru fyrirtæki sem auglýsa þjónustu sína mikið og reyna að fá nýja neytendur á markaðnum, t.d. ungt fólk í viðskipti en hafa einnig reynt að fá fólk til að fá fólk til sín í viðskipti frá samkeppnisaðilum sínum.

5.1 Hversu vel eru neytendur að sér varðandi verðlag?

Kannað var hversu vel eða illa neytendur töldu sig vera að sér í verðlagi mismunandi síma-, orkusöluþyrirtækja, tryggingafélaga og banka. Almennt séð eru svarendur illa að sér um verðlag þess háttar fyrirtækja. Um það bil 80% svarenda segjast vera mjög eða frekar illa að sér í verðlagi mismunandi orkusöluþyrirtækja, 69% eru mjög eða frekar illa að sér í verðlagi símafyrirtækja, en ívið færri, eða 61% eru mjög eða frekar illa að sér í verðlagi tryggingafélaga. Helmingur svarenda segist vera mjög eða frekar illa að sér í kjörum mismunandi banka, en aðeins 35% segjast vera mjög eða frekar vel að sér í þeim málum.

Eldri neytendur telja sig síður hafa þekkingu á verðlagi símafyrirtækja en þeir sem yngri eru. Svarendur yngri en 25 ára eru hins vegar ver að sér í verðlagi mismunandi tryggingafélaga en hinir eldri. Þá voru tengsl milli menntunar og þess hvort svarendur teldu sig vel eða illa að

sér í kjörum mismunandi banka. Háskólamenntaðir svarendur voru betur að sér í kjörum banka en svarendur með grunn- eða framhaldsskólapróf. Þessar niðurstöður falla ágætlega að niðurstöðum sambærilegrar könnunar í Noregi.⁶⁹ Skv. Niðurstöðum þeirrar könnunar vel menntaðir, vel stæðir, eldri karlar í sambúð best að sér varðandi kjör banka, tryggingarféлага og orkusölufyrirtækja. Einhleypt ungt fólk með lágar tekjur var hins vegar vel að sér um texta símafyrirtækja.

5.1: Spurt er hversu vel eða illa einstaklingur er að sér í verðlagningu fyrirtækja

Ert þú vel eða illa að þér ...	Mjög vel	Frekar vel	Hvorki vel né illa	Frekar illa	Mjög illa	Fjöldi
...í verðlagningu mismunandi símafyrirtækja	3,80%	14,60%	12,70%	34,70%	34,20%	678
...í verðlagningu mismunandi tryggingaféлага	7,10%	21,60%	10,80%	26,00%	34,60%	677
...í verðlagningu mismunandi orkusölufyrirtækja	4,10%	9,70%	6,30%	23,50%	56,40%	663
...í kjörum mismunandi banka	7,60%	27,60%	15,60%	24,50%	24,80%	674

Helsti munur milli Íslands og Noregs hvað þetta varðar virðist vera þekking á þeim kjörum sem tryggingarfélag bjóða. Ástæða þess kann að felast í að ungt fólk með lágar tekjur sé líklegra að eiga bíl en fólk í sömu stöðu í Noregi.

5.2 Skipta neytendur um þjónustuaðila?

Það er áhugaverð spurning hvort algengt sé að viðskiptavinir skipti um þjónustuaðila og ekki síður að fá svör við því hver sé ástæða slíkra skipta ef til þeirra kemur.

Samkvæmt niðurstöðum könnunarinnar hafði tæpur fjórðungur skipt um banka-, síma-, orku-, eða tryggingafyrirtæki á síðustu 12 mánuðum.

Tafla 5.2: Hefur þú skipt um banka-, síma-, orku- eða tryggingafyrirtæki síðustu 12 mánuði?

	Fjöldi	Hlutfall
Já	162	23,60%
Nei	525	76,40%
Svör alls	687	100%

Hlutfallslega flestir höfðu skipt um tryggingafyrirtæki (45%) og símafyrirtæki (44%) en fæstir höfðu skipt um orkufyrirtæki (4%) (tafla 6.3). Fróðlegt er að bera niðurstöðurnar við þær tölur sem koma fram fyrr í skýrslunni. Í kafla 2.1.5 kemur fram að um 4% viðskiptavina hafði skipt um viðskiptabanka árið 2004 en þær niðurstöður sem fengust nú eru mun hærri eða

⁶⁹ Berg (2005).

8%. Því má velta fyrir sér hvort þessar nýju tölur bendi til aukinnar samkeppni á markaðinum og að neytendur séu farnir að breyta hegðun sinni. Það markaði viss tímamót þegar viðskiptabankarnir fóru að lána til íbúðakaupa en eftir það virðist samkeppni á markaðnum hafa aukist.

Athugun á bakgrunni þeirra hópa sem skipt höfðu um trygginga-, símafyrirtæki og/eða banka leiddi í ljós að konur höfðu frekar skipt um símafyrirtæki en karlar, Svarendur yngri en 25 ára höfðu frekar skipt um símafyrirtæki en eldri svarendur en yngstu svarendurnir höfðu síður skipt um tryggingafyrirtæki en aðrir svarendur. Tekjulægstu svarendurnir, þ.e. svarendur með undir 200 þúsund krónur í eigin tekjur á mánuði, höfðu frekar skipt um símafyrirtæki en aðrir svarendur, en tekjuhæstu svarendurnir, þ.e. þeir sem höfðu 600 þúsund krónur eða hærri tekjur höfðu síður skipt um banka en aðrir svarendur. Þá höfðu svarendur af höfuðborgarsvæðinu frekar skipt um símafyrirtæki en svarendur af landsbyggðinni og landsbyggðarfólk hafði frekar skipt um banka en íbúar höfuðborgarsvæðisins. Þessar niðurstöður bera með sér að það fari eftir tekjum hversu vel fylgst er með verðlagi. Þeir sem eru tekjulægri séu líklegri til að sækjast eftir að lækka kostnað við símanotkun, tryggingar, banka og orkusölu. Fyrir þá tekjuhæstu er hlutfallslega minni ávinningur af að finna ódýrasta söluaðilann jafnframt því sem fórnarkostnaður þeirra tekjuháu er meiri en þeirra tekjuháu að því gefnu að einstaklingar í öllum tekjuhópum þurfi að leggja svipaðan tíma í að leita eftir besta kosti.

5.3: Hvaða fyrirtæki hefur þú skipt um?

	Fjöldi	Hlutfall svarenda
Tryggingafyrirtæki	72	44,70%
Símafyrirtæki	70	43,50%
Banka	57	35,40%
Orkusölufyrirtæki	6	3,70%
Alls*	205	127%

*Nefna mátti fleiri en eitt atriði og því er hlutfall svarenda alls yfir 100%

Af töflu 6.3 má glögglega ráða að af þeim sem á annað borð höfðu skipt um þjónustuaðila höfðu flestir skipt um tryggingafyrirtæki, aðeins lægra hlutfall hafði skipt um símafyrirtæki og töluvert færri um banka. Mjög fáir höfðu skipt um orkusölufyrirtæki. Á undanfórnum árum hefur verið mikil samkeppni um viðskiptavinum milli tryggingafyrirtækja, símafyrirtækja

og banka. Mörg fyrirtæki á þessum markaði hafa greinilega haft erindi sem erfiði og tekist að lokka til sín viðskiptavinum frá samkeppnisaðilum sínum með ýmis konar tilboðum um verð og þjónustu. Að hlutfallið sé lægra hjá bönkum en tryggingafyrirtækjum og símafyrirtækjum má skýra með því að persónuleg viðskiptatengsl eru oft sterk milli viðskiptavinar og t.a.m. þjónustufulltrúa í banka. Neytendur eru því tregari en ella að skipta um viðskiptabanka þrátt fyrir að þeim bjóðist ef til vill eitthvað betri kjör.

Það hve tiltölulega fáir hafa skipt um orkusöluþyrirtæki er merki um hve erfitt hefur reynst að koma á virkri samkeppni í orkusölu. Þá verður að taka tillit til þess að tiltölulega stutt er síðan samkeppni var komið á í þessum geira og enn sem komið er hafa orkusöluþyrirtækin ekki lagt mikla áherslu á að auka markaðshlutdeild sína á almennum neytendamarkaði með gylliboðum.

Þá voru þátttakendur spurðir um ástæður þess að þeir skiptu um síma-, trygginga-, orkusöluþyrirtæki eða banka. Í töflu 6.4 má sjá að helmingur þeirra sem skiptu um tryggingafyrirtæki sögðu ástæðuna fyrir skiptunum vera þá að þeir fundu ódýrari kost. Þá hafði rúmur fjórðungur fengið boð um betri þjónustu annars tryggingafyrirtækis.

5.4: Hvers vegna skiptir þú um tryggingafyrirtæki?

	Fjöldi	Hlutfall svarenda
Ég fékk ekki úrlausn mála eftir kvörtun	1	1,50%
Léleg þjónusta	5	7,40%
Hagstæðara að hafa viðskipti í sama fyrirtæki og þeir sem ég tala við reglulega	4	5,90%
Ég fann betri (eða fjölbreyttari) kost	2	2,90%
Ég fann ódýrari kost	34	50,00%
Ég fékk boð um betri þjónustu	18	26,50%
Ég fékk boð um ódýrari þjónustu	10	14,70%
Ég vildi hafa öll viðskipti fjölskyldunnar hjá sama fyrirtæki	1	1,50%
Alls*	75	

*Nefna mátti fleiri en eitt atriði og því er hlutfall svarenda alls yfir 100%

Sú ástæða sem flestir nefndu fyrir því að þeir færðu símaviðskipti sín annað var að ódýrari kostur hefði fundist annars staðar (42%) og tæpur fjórðungur hafði fengið boð um betri þjónustu hjá öðru símafyrirtæki.

Tafla 5.5: Hvers vegna skiptir þú um símafyrirtæki?

	Fjöldi	Hlutfall svarenda
Ég fékk ekki úrlausn mála eftir kvörtun	1	1,50%
Neikvætt viðmót starfsfólks	1	1,50%
Léleg þjónusta	5	7,50%
Hagstæðara að hafa viðskipti í sama fyrirtæki og þeir sem ég tala við reglulega	5	7,50%
Ég flutti	2	3,00%
Ég fann betri (eða fjölbreyttari) kost	3	4,50%
Ég fann ódýrari kost	28	41,80%
Ég fékk boð um betri þjónustu	16	23,90%
Ég fékk boð um ódýrari þjónustu	10	14,90%
Ég vildi hafa öll viðskipti fjölskyldunnar hjá sama fyrirtæki	1	1,50%
Alls*	72	

*Nefna mátti fleiri en eitt atriði og því er hlutfall svarenda alls yfir 100%

Þjónustubátturinn vóg þyngst í því að tekin var ákvörðun um að skipta um banka. Þriðjungur þeirra sem skipt höfðu um banka á síðustu 12 mánuðum fékk boð um betri þjónustu hjá öðrum banka og tæp 9% sögðu ástæðuna fyrir skiptunum vera lélega þjónustu þess banka sem þeir áttu í viðskiptum við.

5.6: Hvers vegna skiptir þú um banka?

	Fjöldi	Hlutfall svarenda
Ég fékk ekki úrlausn mála eftir kvörtun	1	2,30%
Neikvætt viðmót starfsfólks	2	4,70%
Léleg þjónusta	8	18,60%
Hagstæðara að hafa viðskipti í sama fyrirtæki og þeir sem ég tala við reglulega	2	4,70%
Ég flutti	4	9,30%
Ég fann betri (eða fjölbreyttari) kost	6	14,00%
Ég fann ódýrari kost	6	14,00%
Ég fékk boð um betri þjónustu	14	32,60%
Ég fékk boð um ódýrari þjónustu	7	16,30%
Ég vildi hafa öll viðskipti fjölskyldunnar hjá sama fyrirtæki	2	4,70%
Alls*	52	

*Nefna mátti fleiri en eitt atriði og því er hlutfall svarenda alls yfir 100%

Þrír af þeim sex svarendum sem skipt höfðu um orkusöluþyrirtæki á síðustu 12 mánuðum gerðu það vegna flutninga. Þetta virðist styðja þá tilgátu sem nefnd var hér að framan, s.s. að ennþá sé ekki um mikla samkeppni milli orkusöluþyrirtækjanna um almenna viðskiptavinum. Yfirleitt kaupa neytendur orku af því orkuþyrirtæki sem er ráðandi á svæðinu. Þannig kaupa

flestir Reykvíkingar orku af Orkuveitu Reykjavíkur, Suðurnesjamenn af Orkuveitu Suðurnesja og svo mætti lengi telja.

5.3 Niðurlag

Niðurstöður könnunar Félagsvísindastofnunar benda til að flestir virðast telja sig annað hvort tiltölulega illa að sér um verðlag á flestri þeirri þjónustu sem könnuð var. Þó vekur athygli að ýmislegt í niðurstöðum styður það sem ætla mætti af óformlegri greiningu, t.d. það að ungt fólk með lágar tekjur telur sig vel að sér um verð á símaþjónustu. Enda er símakostnaður trúlega nokkuð fyrirferðarmikill í útgjöldum þeirra sem enn eru í skóla.

Þar sem samkeppni um viðskiptavini er mjög hörð t.d. hjá tryggingafyrirtækjum og símafyrirtækjum virðist sem mikið sé um að fólk fari úr viðskiptum við eitt fyrirtæki yfir til annars. Nokkuð minna er um að fólk skipti um banka enda þýðir slík breyting oft og tíðum að endir er bundinn á langtímaviðskiptasamband viðskiptavinar og banka sem oft getur snúist um persónuleg málefni, eins og fjármál eru á stundum. Engu að síður virðist sem hér hafi orðið nokkur breyting á þar sem mun fleiri hafa skipt um viðskiptabanka í þessari nýju könnun en þegar sams konar þættir voru skoðaðir árið 2004. Þar kann að spila saman aukin harka í baráttu banka um viðskiptavini og ef til vill annað viðhorf neytenda til bankanna en áður tíðkaðist.

Þá virðist ennþá fremur lítið um að fólk hætti í viðskiptum við eitt orkusölufyrirtæki og færi viðskipti sín annað enda er samkeppni um almenna viðskiptavini á þeim markaði enn sem komið er lítil.

6 Tillögur til aðgerða

Samband neytenda og notenda vöru og þjónustu annars vegar og seljenda eða framleiðenda vöru og þjónustu hins vegar er afar þversagnarkennt. Sama á við um innbyrðis samband neytenda annars vegar og seljenda hins vegar. Í fyrsta lagi eru allir þjóðfélagsþegnar sem komnir eru til vits og ára neytendur. Í öðru lagi þá lenda flestir í því að hafa stöðu seljanda einhvern tíma á lífsleiðinni, t.d. þegar breytingar eru gerðar á eignarhaldi fasteigna eða stórra lausamuna á borð við bifreiðar. Bætt staða neytenda almennt gagnvart seljendum kann því að hafa bæði góð áhrif og slæm á sama einstaklinginn. Allir vilja helst komast þannig frá sínum viðskiptum að selja dýrt og kaupa ódýrt en ekki geta allir náð því markmiði samtímis. En þó hagsmunir neytenda og seljenda séu andstæðir þegar kemur að verði í einstökum viðskiptum horfir öðru vísi við þegar kemur að viðskiptum almennt. Neytendur hafa ekki hag af því að verðlag sé svo lágt að framleiðandi eða seljandi treysti sér ekki til að bjóða vöru til sölu og seljandi hefur ekki hag af því að verðlag sé svo hátt að neytendur treysti sér ekki til að kaupa vöruna. Neytendur og framleiðendur hafa því hag af að verðlagning sé hófstíllt.

Við skilyrði frjálstrar samkeppni ræðst verð vöru og þjónustu af framleiðslukostnaði vörunnar. Sé um gagnlega vöru að ræða er auðvelt að finna neytendur sem myndu tilbúnir til að borga jafnvel margfalt framleiðsluverð fyrir vöruna. Dæmi um þetta er á eldsneytismarkaði þar sem heimsmarkaðsverð á olíu hefur tvöfaldast eða meira á stuttum tíma án þess að teljandi áhrifa hafi orðið vart á notkunina. Framleiðendur og seljendur í frjálstri samkeppni standa þannig frammi fyrir mikilli auðlind sem þeir geta ekki nýtt. Séu seljendur margir þá er ólíklegt að samkomulag þeirra um framboðstakmarkanir eða aðrar aðgerðir til að „nýta“ greiðsluvilja neytenda skili tilætluðum árangri vegna þess að hagnaðarvon þess sem brýtur samkomulagið og býður aðeins meira magn eða lækkar verð örlítið er svo mikil. Séu seljendur fáir, eða séu aðrar „náttúrulegar“ takmarkanir á samkeppni horfir mál öðru vísi við. Þá geta komið til alls kyns samkomulag, formleg og óformleg, skeggrædd eða þegjandi, um skiptingu markaðar. En seljendur verða ávallt að líta til þess að verðleggja sig ekki alveg út af markaðnum.

Seljendur og framleiðendur vöru og þjónustu eiga bæði sameiginlega og gagnstæða hagsmuni. Sama á við um neytendur. Þeirra hagsmunir eru að verðlag sé almennt lágt og

að gæði vöru og þjónustu sé sem mest. En þegar kemur að einstökum viðskiptum geta hagsmunir verið gagnstæðir. Einstakir neytendur reyna að ná afsláttarsamningum við framleiðendur og seljendur þó svo þeim megi vera ljóst að slíkir samningar muni hækka verð sem aðrir neytendur standa frammi fyrir. Einstakir neytendur reyna að sannfæra seljendur um að sértækir kostnaðarliðir á borð við flutningskostnað eða innheimtukostnað séu hluti af almennum framleiðslu- og afhendingarkostnaði vörunnar og eigi því að vera hluti af almennri álagningu. Slíkar reglur geta orðið til þess að auka kostnað gagnvart sumum neytendum en draga úr honum fyrir aðra. Dæmi eru um að hið opinbera hafi knúið fram verðjöfnun milli neytenda með millifærslukerfum. Nú er starfsræktur Flutningsjöfnunarsjóður olíu sem greiðir niður kostnað við flutning olíu milli birgðastöðva á landinu. Áður gengdi þessi sjóður víðtækara hlutverki og sá til þess að verð olíuvarnings væri það sama um allt land. Þessi ráðstöfun hækkar verð á olíuvörum gagnvart stórum meirihluta neytenda en lækkar verð þeirra gagnvart fámennum hluta. Saga Flutningsjöfnunarsjóðsins er gott dæmi um það hvernig aðgerð sem ætlað er að bæta hlut neytenda (lækka olíuverð) snýst í andhverfu sína gagnvart meirihluta neytenda.

Hið opinbera hefur margvíslega afskipti af samkeppnis-, vöruöryggis- og neytendamálum. Tilgangur aðgerða á sviði samkeppnismála er að skapa forsendur fyrir samkeppni milli framleiðenda vöru og þjónustu og tryggja þannig að markaðsöflin þrýsti verðlagi niður. Tilgangur aðgerða á vöruöryggissviðinu er að tryggja að neytendur verði ekki fyrir skaða við eðlilega notkun og neyslu vöru og þjónustu. Vettvangur neytendamála hefur snúist um söluskilmála, skilarétt, og ábyrgðarrétt svo nokkur dæmi séu tekin. Hið opinbera hefur sett lagareglur á þessu sviði t.d. um ábyrgðir seljenda. Inngrip hins opinbera á þessum sviðum eru vandasöm vegna þess að hagsmunir neytenda kunna að rekast á. Langur ábyrgðartími verður til þess að verð vöru hlýtur að vera hærra en ella. Flestir neytendur þurfa ekki á ábyrgðinni að halda. Það má því segja að kröfur um langan ábyrgðartíma feli í sér tilfærslu fjármuna milli neytenda en ekki milli neytenda og framleiðenda eins og á sér stað í samkeppnismálunum. Það er því eðlilegt að hið opinbera stigi nokkuð varlega til jarðar í neytendamálunum og setji ekki nýjar reglur um neytendamál nema að vandlega athuguðu máli. Það er líka eðlilegt að hið opinbera beiti sér fremur á öðrum sviðum neytendamála en reglusetningu og leytist við að auka gagnsæi markaðarins, gera kröfur um aðgengi neytenda að upplýsingum um gagnsemi vöru og aðgengi að rannsóknum sem tengjast vörugæðum og

Þess háttar sé sem best. Misheppnaðar tilraunir fortíðar í þá átt að bæta stöðu hóps neytenda með því að senda öðrum hópi neytenda reikninginn ættu að vera víti til varnaðar.

Hér á eftir fylgja nokkrar tillögur til aðgerða sem bæta stöðu neytenda á Íslandi.

- Lagt er til að samanburður á verði á áskriftarþjónustu á borð við síma, orku, tryggingar og bankaþjónustu sé tekinn saman og sé aðgengilegur hjá einum aðila, til dæmis á einni heimasíðu. Einstaklega vel hefur verið staðið að samanburði á raforkuverði á sameiginlegri heimasíðu Orkustofnunar og Neytendastofu, hún er einföld og fljótleg í notkun. Svipaðar „reiknivélar“ væri gott að búa til fyrir fleiri markaði. Erfitt er fyrir neytendur að safna þessum upplýsingum saman, sérstaklega þar sem verðskrár fyrirtækja eru ekki sambærilegar. Því væri gott ef einn óháður aðili sæi um að bera þær saman. Byggja mætti á þeim grunni sem lagður var með síðunni www.bestukaup.is. Þá mætti einnig líta til samstarfs norska neytendaráðuneytisins og norskra fjármálafyrirtækja um „Finansportalen“. Rekstur slíkra reiknivéla er dýr þar sem þær eru gagnslausar nema upplýsingar séu uppfærðar jafnharðan. Þess vegna er jafnmikilvægt að tryggja fjármögnun þeirra og að koma þeim á laggirnar. Sé um leyfisháðan rekstur að ræða (fjarskipti, bankastarfsemi, tryggingar, raforkudreifing svo dæmi séu nefnd) kann að vera eðlilegt að skikka leyfishafa til að taka þátt í kostnaði við reiknivélar.
- Kynna má fyrir neytendum rétt þeirra og hvert þeir geta leitað réttar síns. Til dæmis má efla kynningarstarfsemi Neytendastofu með reglulegum auglýsingaherferðum. Hafa mætti til hliðsjónar hvernig staðið er að kynningu umferðarmála og taka fyrir einn eða fáa efnispætti í einu. Núverandi kerfi er á margan hátt flókið og neytendum ekki alltaf ljóst hvert þeir eiga að leita réttar síns eða beina kvörtunum. Efla mætti svokallaða „Leiðarkerfi neytenda“ (á <http://www.neytandi.is>) og tryggja fjárhagsgrundvöll þess verkefni. Þá er einnig nauðsynlegt að kynna fyrir neytendum hvert hlutverk hinna ýmsu stofnana og félagasamtaka á sviði neytendamála er. Er rétt að fara til Talsmanns neytenda ef fatahreinsun eyðileggur sparifötin? Er rétt að leita til Neytendasamtakanna ef lagareglur eru óljósar eða stangast á?

- Reikna út vísitölu um ástand neytendamála. Hægt er að vonast til þess að söluaðilar í greinum sem kæmu illa út úr þeirri vísitölu reyndu að bæta sig. Einnig er með þessum hætti auðvelt að fylgjast með þróun mála. Kostnaður við slíka útreikninga er liggur hugsanlega á bilinu 3-5 milljónir króna á ári sem getur tæplega talist vera há fjárhæð þegar mikilvægi málaflokksins er hafður í huga.
- Efla rannsóknir á hagfræði fákeppni. Þannig mætti hugsa sér að viðskiptaráðuneyti, fæli háskólum og/eða háskólastofnunum í samvinnu við Neytendastofu, Talsmann neytenda, Samkeppniseftirlit, Neytendasamtökin og launþegasamtök og aðra aðila er koma að neytendamálum að standa að reglulegu ráðstefnuhaldi þar sem fjallað væri um hagfræði fákeppni. Leggja þyrfti áherslu á að efla innlendar rannsóknir á þessu sviði og jafnframt að kynna aðferðafræði og niðurstöður erlendra aðila. Slíkt ráðstefnuhald gæti verið árlegur viðburður eða annað hvert ár. Meðal efna sem taka mætti til sérstakrar skoðunar eru „Tíðni og tilgangur verðbreytinga í lágvöruverslunum“ og „Vöruval og samkeppnisstig“. Takist vel til yrði slíkt ráðstefnuhald vísir að fastri og varanlegri rannsóknarstarfsemi á sviði neytendamála. Ætla mætti að slík stofnun gæti orðið tímabundinn starfsvettvangur starfsmanna stjórnáslustofnana á sviði neytendamála er vildu fá meira næði til fræðilegrar úrvinnslu á neytendatendum málefnum. Slík stofnun gæti einnig orðið varanlegur starfsvettvangur fræðimanna á sviðum lögfræði, félagsfræði, hagfræði, markaðsfræði eða annarra fræðigreina er fjalla um neytendatengd málefi. Vel mætti hugsa sér að hluti stjórnvaldssekta vegna brota á samkeppnislöggjöf gengju til að fjármagna slíka starfsemi.
- Viðskiptaráðuneytið gefi út árlega skýrslu um stöðu neytendamála og viðskiptaráðherra geri grein fyrir skýrslunni á Alþingi. Í þeirri skýrslu séu birtar vísitölur neytendamála og gerð grein fyrir breytingum sem orðið hafa frá síðasta ári auk þess sem gerð sé grein fyrir því hverjar séu orsakir munar milli greina. Þá sé einnig birtar niðurstöður kannana sem gerðar hafa verið á stöðu neytendamála í einstökum greinum og eftir atvikum birtar fræðilegar eða tölulegar úttektir á stöðu neytendamála. Þær undirstofnanir viðskiptaráðuneytisins sem fjalla um neytendamál skuli hver fyrir sig gera grein fyrir þróun mála á sínu málsviði á liðnu ári. Sérstaklega verði vikið að þeim þáttum er snúa að stjórnvöldum (eftirlit með vöruöryggi, eftirlit

með vörugæðum, eftirlit með máli og vog, eftirlit með samkeppni o.s.frv.) Birtingu skýrslunnar verði fylgt eftir með ítarlegri kynningu gagnvart fjölmiðlum, almenningi og atvinnulífi.

7 Heimildir

Akerlof, G. (1970). The market for lemons: Quality uncertainty and the market mechanism. *Quarterly Journal of Economics* , 488-500.

Alþýðusamband Íslands. (2008). *Alþýðusamband Íslands*. Sótt 7. apríl 2008 frá <http://www.asi.is/>

Alþýðusamband Íslands. (3. Nóvember 2005). Vefrit Alþýðusambands Íslands. *Vinnan.is* , bls. 1-3.

Anderson, E.T. og Kumar, N. (2007). Price competition with repeat, loyal buyers. *Quantitative Market Economics* Vol. 5, bls. 333-359.

Arnór Gísli Ólafsson. (4. Október 2007). *Viðskiptablaðið*. Sótt 13. mars 2008 frá Morgunblaðið: <http://www.mbl.is/mm/gagnasafn/grein.html?radnr=1168204>

Ásgeir Jónsson. (7. ágúst 2003). *Samvinna í stað samkeppni*. Sótt 7. mars 2008 frá Ásgeir Jónsson: <http://www.hi.is/~ajonsson/Vinna/samkeppni.pdf>

Breedon, Francis og Þórarinn G. Pétursson (2004): Lífið utan EMU: Er krónan viðskiptahindrun?, *Fjármálatíðindi* 51. árg. 2. tbl. bls. 74.

Bændasamtök Íslands. (2008). Sótt 5. apríl 2008 frá <http://www.bondi.is/>

Consumer Strategy Group. (2005). *Make Consumers Count: A New Direction for Irish Consumers*. Dublin.

Duesenberry, J. (1949). *Income, saving, and the theory of consumer behavior*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Eimskip. (2008). *Afgreiðslu- og olúgjald*. Sótt 7. apríl 2008 frá Eimskip: <http://www.eimskip.is/DesktopDefault.aspx/tabid-331>.

Eurostat (2007). Pharmaceutical products-comparative price levels in 33 European countries in 2005, *Statistics in focus*, nr. 45, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-07-045/EN/KS-SF-07-045-EN.PDF

Ferber, R. (1973). Consumer Economics, a Survey. *Journal of Economic Literature* , 1303-1342.

Félag íslenskra stórkaupmanna. (2008). Sótt 6. apríl 2008 frá <http://www.fis.is/>

Fjármálaeftirlitið. (2. apríl 2008). *Eftirlitsskyld starfsemi*. Sótt 6. apríl 2008 frá Fjármálaeftirlitið: <http://www.fme.is/lislib/getfile.aspx?itemid=5072>

Fjármálaeftirlitið. (2008). *Fjármálaeftirlitið*. Sótt 21. janúar 2008 frá <http://www.fme.is>

Flytjandi. (1. febrúar 2008). *Flutningaþjónusta Flytjanda*. Sótt frá http://www.eimskip.is/PortalData/1/Resources/flytjandi/Gjaldskr__Rvk__1_2_2008.pdf

- Forbrugerstyrelsen. (2005). *Forbrugerreddegørelse 2005*. København: Forbrugerstyrelsen.
- Forbrugerstyrelsen. (2006). *Forbrugerreddegørelse 2006*. København: Forbrugerstyrelsen.
- Forbrugerstyrelsen. (2007). *Forbrugerreddegørelse 2007*. København: Forbrugerstyrelsen.
- Frey, B., og Stutzer, A. (2002). What Can Economists Learn from Happiness Research? *Journal of Economic Literature* , 402-425.
- Friedman, M. (1957). *A theory of the consumption function*. Princeton: National Bureau of Economic Research.
- Hagfræðistofnun Háskóla Íslands. (2004). *Samanburður á matvælavæðum á Íslandi, Norðurlöndum og ríkjum Evrópusambandsins*. Reykjavík.
- Hagstofa Íslands. (2008). *Innflutningur eftir markaðssvæðum og hagrænni flokkun (BEC) 2003-2007* . Sótt 29. mars 2008 frá <http://www.hagstofa.is/?PageID=745&src=/temp/Dialog/varval.asp?ma=UTA03113%26ti=Innflutningur+eftir+marka%F0ssv%E6%F0um+og+hagr%E6nni+flokkun+%28BEC%29+2003%2D2007+%26path=../Database/utanrikisverslun/InnflutningurAR/%26lang=3%26units=Fob%20og%20Cif%20i%2>
- Hallgrímur Snorrason (2006). Skýrsla formanns nefndar sem forsætisráðherra skipaði 16. janúar 2006 til þess að fjalla um helstu orsakarþætti hás matvælavæðs á Ísland og gera tillögur sem miða að því að færa matvælavæð nær því sem gengur og gerist í nágrannaríkjum. Forsætisráðuneytið.
- Henrik Juul (2008). *Mobiliteten i de nordiske pengeinstitutter*. TemaNord.
- Iðnaðarráðuneytið. (2007). *Skýrsla Össurar Skarphéðinssonar iðnaðarráðherra um raforkumálefni*. Reykjavík: Iðnaðarráðuneytið.
- Ingimar Karl Helgason. (6. Febrúar 2008a). Bónus mátti ekki selja mjólk á krónu. *Fréttablaðið*, bls. 1.
- Ingimar Karl Helgason. (20. Febrúar 2008b). Heildsölumarkaður raforku hefst í haust. *Markaðurinn* , bls. 2.
- Íslenska ánægjuvugin. (2007). Sótt apríl 2008, 10, frá Samtök Iðnaðarins: http://www.si.is/media/nyskraning-og-throun/isl-anaegjuv_2007_nst06022008.pdf
- Keynes, J. (1936). *The general theory of employment, interest and money*. London: Macmillan.
- Klemperer (1987). Entry deterrence in markets with consumer switching costs. *Economic Journal*, 97 (0), bls. 99-117.
- Kuznets, S. (1952). Proportion of Capital Formation to National Product. *American Economic Review* , 507-526.

Lal, R. (1990). Price promotion: Limiting competitive encroachment. *Marketing Science*, 9(3), bls. 247-262.

Landflutningar. (2008). *Verðskrá Landflutninga-Samskipa*. Sótt 30. mars 2008 frá Landflutningar: <http://www.landflutningar.is/flutningathjonusta/fyrirtaeki/verdskrar/>

Landflutningar - Samskip. (4. janúar 2008). Sótt 12. mars 2008 frá http://www.landflutningar.is/media/verdskra/Reykjavik_verdskra_4_1_2008ny.pdf

Lyfja. (2008). *Lyfjaverð*. Sótt apríl. 5 2008 frá Lyfja: <http://www.lyfja.is/Forsida/Lyfjubokin/Lyfjaverd/>

Lyfjastofnun. (2008). *Lyfjaverðskrá*. Sótt 5. apríl 2008 frá Lyfjastofnun: [http://www.lyfjastofnun.is/Lyfjaupplýsingar_\(Serlyfjaskra_og_fleira\)/Lyfjaverdskra/](http://www.lyfjastofnun.is/Lyfjaupplýsingar_(Serlyfjaskra_og_fleira)/Lyfjaverdskra/)

Lýðheilsustöð. (2008). Sótt 6. apríl 2008 frá <http://www.lydheilsustod.is/>

Matvælastofnun. (2008). *Matvælastofnun*. Sótt 3. apríl 2008 frá <http://www.mast.is>

Modigliani, F. (1949). Fluctuations in the Saving-Income Ratio: A Problem in Economic Forecasting. Í *Studies in Income and Wealth* (bls. 371-443). National Bureau of Economic Research.

Neytendasamtökin. (2008). *Neytendasamtökin*. Sótt 3. febrúar 2008 frá <http://www.ns.is>

Neytendastofa. (2008). Sótt 26. janúar 2008 frá Neytendastofa: <http://www.neytendastofa.is/>

Nordic competition authorities. (2007). *Capacity competition - Investing for an Efficient Nordic Electricity Market*. Nordic competition authorities.

Nordic competition authorities. (Ágúst 2006). *Competition in Nordic Retail Banking*. Sótt 25. Janúar 2008 frá Samkeppnisstofnun: http://www.samkeppni.is/samkeppni/upload/files/skyrslur/samnorraenar_skyrslur/norraen_skyrsla_um_bankamarkadin_-_competition_in_nordic_retail_banking.pdf

Nordic competition authorities. (2005). *Nordic Food Markets - a taste for competition*. Sótt 2008. apríl 8 frá Samkeppnisstofnun: http://www.samkeppni.is/samkeppni/upload/files/skyrslur/samnorraenar_skyrslur/nordic_food_markets.pdf

Orkustofnun. (2008). Sótt 4. apríl 2008 frá <http://www.orkustofnun.is/>

Orkustofnun. (Desember 2007). *Orkumál 2006 - Raforka*. (Lára Kristín Sturludóttir, Ritstj.) Sótt 29. janúar 2008 frá Orkustofnun: http://www.orkustofnun.is/Apps/WebObjects/Orkustofnun.woa/swdocument/23765/Orkumal_2006_Raforka_vefutgafa.pdf

Orkustofnun og Neytendastofa. (2008). *Samanburður á raforkuverði*. Sótt 2008. apríl 7 frá <http://os.is/raforkuverd/>

Padilla, A.J. (1995). Revisiting dynamic duopoly with consumer switching costs. *Journal of Economic Theory*, 67(2), bls. 520-530.

Páll Gunnar Pálsson. (29. nóvember 2007a). *Ræður og kynningar*. Sótt 15. febrúar 2008 frá Samkeppniseftirlitið: http://www.samkeppni.is/is/skyrslur-_raedur_og_kynningar/raedur_og_kynningar/?ew_news_onlyarea=ContentArea&ew_news_onlyposition=10&cat_id=44202&ew_10_a_id=295004

Páll Gunnar Pálsson. (29. nóvember 2007b). *Sýn samkeppnisyfirvalda á íslenska lyfjamarkaðinn*. Sótt 7. apríl 2008. Úr Ræður og kynningar: http://www.samkeppni.is/samkeppni/upload/files/skyrslur/raedur_og_kynningar/syn_samkeppnisyfirvalda_a_islenska_lyfjamarkadinn__2_.pdf

Póst- og fjarskiptastofnun. (2006, september 26). *Samkipti og fjarskiptaeftirlit á norrænum fjarskiptamörkuðum*. Retrieved apríl 10, 2008, from Póst- og fjarskiptasöfnu: <http://pta.is/upload/files/Úrdráttur%20úr%20norrænni%20farsímaskýrslu.pdf>

Póst- og fjarskiptastofnun. (2008a). *Póst- og fjarskiptastofnun*. Sótt 4. Febrúar 2008 frá <http://www.pta.is>

Póst- og fjarskiptastofnun. (2008b). *Póstþjónusta*. Sótt apríl 2008, 11, frá Póst- og fjarskiptastofnun: http://www.pta.is/displayer.asp?cat_id=4

Rao, R.C. (1991). Pricing and promotions in asymmetric duopolies. *Marketing Science*, 10(2), bls. 131-144.

Rannsókn- og þróunarmiðstöð Háskólans á Akureyri. (2007). *Nýr Kjalvegur mat á samfélagsáhrifum*. Akureyri.

Rannsóknarsetur verlsunarinnar. (2006). *Áhrif álagningar olíugjalds á flutningskostnað á Vestfjörðum*. Bifröst: Viðskiptaháskólinn Bifröst.

Ráðgjafastofa um fjármál heimilanna. (2008). *Ráðgjafastofa um fjármál heimilanna*. Sótt 4. apríl 2008 frá <http://www.fjolskylda.is>

Ríkisútvarpið. (júlí. 12 2006). *Samþjöppun á markaði leiðir til hærra lyfjaverðs*. Sótt 7. apríl 2008 frá Ríkisútvarpið: <http://www.ruv.is/heim/frettir/frett/prenta/store64/item78010/>

Samgönguráðuneytið. (2003). *Skýrsla nefndar um flutningskostnað*. Reykjavík.

Samkeppniseftirlitið. (2008). Sótt 2. apríl 2008 frá <http://www.samkeppni.is/>

Samkeppniseftirlitið. (23. Ágúst 2006). *Fréttatíkyning 23. ágúst 2006 Staða á viðskiptabankamarkaði*. Sótt 24. Janúar 2008 frá Samkeppnisstofnun: http://www.samkeppni.is/samkeppni/upload/files/skyrslur/samnorraenar_skyrslur/frettatilkyning_um_norraenan_skyrslu_um_bankamarkadinn.pdf

Samkeppniseftirlitið. (14. desember 2005a). *Glærur frá fréttamannafundi*. Sótt 25. janúar 2008 frá Samkeppniseftirlitið: http://www.samkeppni.is/is/skyrslur-_raedur_og_kynningar/norraenar_skyrslur/?ew_news_onlyarea=ContentArea&ew_news_onlyposition=11&cat_id=36967&ew_11_a_id=186490

Samkeppniseftirlitið. (14. desember 2005b). *Staðan á matvörumarkaði*. Sótt 10. apríl 2008 frá Samkeppniseftirlitið:
http://www.samkeppni.is/samkeppni/upload/files/frettir_og_frettatylkinningar/2005/fretta_tylkinning_norraen_skyrsla.pdf

Samkeppnisráð (2004). Ákvörðun nr. 17/2004.

Samtök atvinnulífsins. (2008). *Samtök atvinnulífsins*. Sótt 7. apríl 2008 frá <http://www.sa.is/>

Samtök iðnaðarins. (2008). *Samtök iðnaðarins*. Sótt 7. apríl 2008 frá <http://www.si.is/>

Samtök verslunar og þjónustu. (2008). *Afsláttur af flutningsgjöldum*. Sótt 30. mars 2008 frá Samtök verslunar og þjónustu: <http://www.svth.is/content/view/167/54/>

Samtök verslunar og þjónustu. (júní 2006). *Greinagerð vinnuhóps lyfjagreiðslunefndar og fulltrúa lyfsala um smásöluverslun með lyf*. Sótt 6. apríl 2008 frá Almennt um lyfsalahóp SVP : http://www.svth.is/images/stories/greinarger_vinnuhps_um_smslu_lyfja.pdf

Samtök verslunar og þjónustu. (2008). *Samtök verslunar og þjónustu*. Sótt 7. apríl 2008 frá <http://www.svth.is/>

Sigurður Már Jónsson. (6. febrúar 2008). Erum með lægsta heildsöluverð lyfja á Norðurlöndunum. *Viðskiptablaðið*, bls. 10.

Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið. (2008). Sótt 8. Apríl 2008 frá <http://www.sjavarutvegsraduneyti.is/raduneyti/nefndirogstjornir/stafrofsrod/nr/4823>

Talsmaður neytenda. (2008b). Sótt 7. apríl 2008 frá <http://www.talsmadur.is/>

Talsmaður neytenda. (2008a). *Um Embættið*. Sótt 7. apríl 2008 frá <http://www.talsmadur.is/pages/44>

Tinna Laufey Ásgeirsdóttir. (14. Febrúar 2008). Smásöluálagning lyfja. *Viðskiptablaðið*, bls. 12.

Umhverfisstofnun. (2008). Sótt 7. apríl 2008 frá <http://www.umhverfisstofnun.is>

