

Nd.

32. Frumvarp til laga

[32. mál]

um breyting á lögum um verðlag, samkeppnishömlur og óréttmæta viðskiptahætti, nr. 56. 1978, með síðari breytingum.

Flm.: Jóhanna Sigurðardóttir, Jón Baldvin Hannibalsson, Guðmundur Einarsson, Kristín S. Kvaran.

1. gr.

13. gr. laganna orðist svo:

Verðlagsstofnun skal í því skyni að örva verðskyn neytenda, efla verðsamkeppni og til að tryggja sanngjarna verðlagsþróun rannsaka verð, verðmyndun og verðþróun á einstökum vöru- og þjónustuflokkum og gera samanburðarkannanir á verði milli seljenda.

Skal stofnunin rannsaka sérstaklega verðmyndun og verðþróun í þeim þjónustugreinum þar sem verðlagning er frjáls en þjónustan seld skv. samræmdri, leiðbeinandi verðskrá.

Verðlagsstofnun skal birta opinberlega greinargerðir og fréttatilkynningar um framan- greindar kannanir á þann veg að þær séu öllum aðgengilegar, svo og að upplýsa helstu breytingar á hinu opinbera verðmyndunarkerfi.

Verðlagsstofnun skulu árlega tryggðir í fjárlögum fjármunir til þeirra rannsóknar- og útgáfustarfsemi sem um ræðir í þessari grein.

2. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

Markmið þessa frumvarps er tvíþætt. Í fyrsta lagi að lögfest verði skipulögð og markviss rannsóknar- og upplýsingastarfsemi hjá Verðlagsstofnun um verðþróun vöru og þjónustu til að örva verðskyn neytenda og efla verðsamkeppni sem stuðlað gæti að lægra verði á vöru og þjónustu. Í öðru lagi að sérstök rannsókn fari fram á verðmyndun og verðþróun á gjaldskrá og verðtöxtum sem settir eru einhliða án afskipta verðlagsyfirvalda og einstökum stéttum, þjónustuaðilum, fyrirtækjum eða öðrum einkaaðilum.

Með lögum um verðlag, samkeppnishömlur og óréttmæta viðskiptahætti frá 1978 var stefnt að því að koma á frjálsara verðlagningarkerfi þar sem því yrði við komið en

markmiðið var að skapa meiri samkeppni um verðmyndun og verðlagningu sem stuðlað gæti að lægra vöruverði. Með þessu var nokkuð ljóst að Verðlagsstofnun yrði að beina starfsemi sinni í ríkum mæli inn á þær brautir að halda uppi virkri og skipulagðri verðkynningu og upplýsingastarfsemi til að örva verðskyn neytenda og verðsamkeppni seljenda. Þó að Verðlagsstofnun hafi haft mjög takmarkað fjárhagslegt svigrúm til þessara hluta, þá hefur stofnunin engu síður haldið uppi virðingarverðri tilraun til að sinna þessu verkefni. Er þar átt við útgáfu á ritinu „Verðkynning Verðlagsstofnunar“ sem gefið hefur góða raun og verið vel tekið af neytendum, en á þessari útgáfu var byrjað í febrúarmánuði 1981.

Í lögum um verðlag, samkeppnishömlur og óréttmæta viðskiptahætti eru mjög rýr ákvæði um þennan mikilsverða og nauðsynlega þátt í starfsemi Verðlagsstofnunar. Er full ástæða til að gera þau ákvæði markvissari og að löggjafinn stuðli að því að hér verði um öflugan og virkan þátt að ræða í starfsemi stofnunarinnar.

Flestir eru sammála um það að nauðsynlegur þáttur í aðhaldi með allri verðlagsþróun sé virkt neytendaeftirlit, ekki síst þegar verðmyndun og verðlagning eru sífellt að færast meira og meira til frjáls verðmyndunarkerfis. Í þeirri óðaverðbólgu, sem ríkir, er gjörsamlega útilokað að halda uppi virku neytendaeftirliti nema neytendum sé með öflugri upplýsingastarfsemi sköpuð til þess aðstaða.

Það er því nauðsynlegt að leitað sé nýrra leiða til að auka upplýsingamiðlun um verðlagsþróun á vöru og þjónustu sem eflt getur verðskyn neytenda og þekkingu þeirra á vöruverði og þróun þess.

Á s. 1. Alþingi fluttu þingmenn Alþýðuflokksins tvö frumvörp um breytingu á lögum um verðlag, samkeppnishömlur og óréttmæta viðskiptahætti sem ekki urðu útrædd. Hið fyrra (19. mál 105. löggjafarþings) var um útgáfu sérstaks verðkynningarrits þar sem fram áttu að koma verðlagsbreytingar á öllum helstu þáttum vöru og þjónustu sem Verðlagsstofnun fjallar um eða fær til staðfestingar. Ef um var að ræða verðlagsbreytingar á vöru og þjónustu umfram almenna verðlagsþróun skyldi gefa á því sérstakar skýringar. Auk þess átti í verðkynningarritinu að fjalla um breytingu á hinu opinbera verðmyndunarkerfi. Sem fylgiskjal með þessu frumvarpi fylgir umsögn Verðlagsstofnunar um það frumvarp, en þar kemur fram að lagabreyting á borð við þá, sem frumvarpið fól í sér, sé mjög æskileg og veigamikill liður í að styrkja kynningarstarfsemi stofnunarinnar.

Með hliðsjón af því hversu góða raun „Verðkynning Verðlagsstofnunar“ hefur gefið, telja flm. þessa frumvarps því rétt að leggja fram að nýju frumvarp er gefur Verðlagsstofnun nokkuð rýmra svigrúm en áður nefnt frumvarp til að velja á hvaða hátt verðkynningu og upplýsingamiðlun til neytenda verður best háttað.

Þetta frumvarp setur Verðlagsstofnun þó ákveðnari skyldu á herðar en núverandi ákvæði 13. greinar Verðlagslöggjafarinnar um útgáfustarfsemi, en það hljóðar svo:

„Verðlagsstofnun skal í því skyni að örva verðskyn neytenda, efla verðsamkeppni og til að tryggja sanngjarna verðlagsþróun rannsaka verð- og álagningarhætti á einstökum vörum og vöruflokkum og birta greinargerðir og fréttatilkynningar þar um.“

Sú breyting, sem hér er lögð til, felur einkum í sér þá breytingu frá núgildandi ákvæði að Verðlagsstofnun er skylt að rannsaka bæði verðmyndun á vörum og enn fremur verðlagningu og verðmyndun á ýmissi þjónustu og gera samanburðarkannanir þar að lútandi.

Þessi breyting á 13. grein verðlagslöggjafarinnar ætti að tryggja að upplýsingastarfsemi af hálfu Verðlagsstofnunar fái aukinn þunga í starfi stofnunarinnar, auk þess sem nánar er kveðið á um með hvaða hætti það skuli gert.

Í annan stað kveður þetta frumvarp á um að stofnunin skuli rannsaka sérstaklega verðmyndun og verðþróun í þeim þjónustugreinum þar sem verðlagning er frjáls en þjónusta seld samkvæmt samræmdum gjaldskrá eða verðtöxtum. Um þetta efni fluttu þingmenn Alþýðuflokksins einnig frumvarp á s. 1. Alþingi (93. mál 105. löggjafarþings) og reyndar einnig á árinu 1981. Hér er um mjög mikilvægt mál að ræða sem brýnt er að hrinda í framkvæmd hið allra fyrsta.

Frumvarpið frá tveim síðustu þingum hljóðaði svo:

„Gjaldskrár og verðtaxtar, sem settir eru einhliða af einstökum stéttum, þjónustuaðilum, fyrirtækjum eða öðrum einkaaðilum, skulu vera undir sérstöku eftirliti.

Sérstakir starfsmenn Verðlagsstofnunar skulu sérhæfa sig í uppbyggingu slíkra gjaldskráa og verðtaxta og hafa reglulegt eftirlit með þeim.

Með þeim er skylt að senda rökstudda greinargerð, þar sem á fullnægjandi hátt er gerð grein fyrir einstökum kostnaðarliðum. Enn fremur þarf að tilgreina sérstaklega þóknunar- eða álagningarhluta hverrar einstakrar verðlagningar.

Allar gjaldskrár og verðtaxtar þurfa að hljóta samþykki verðlagsráðs að fenginni umsógn Verðlagsstofnunar.

Óheimilt er að gefa út lágmarkstaxta eða ákveða lágmarksverð.

Gjaldskrár og verðtaxtar skulu hverju sinni auglýst á þann hátt að aðgengilegt sé almenningi.“

Eins og sjá má af ofangreindri tilvitnun í frumvarpsgreinina frá s. 1. þingi var hér um allitarleg fyrirmæli að ræða til Verðlagsstofnunar um hvornig með gjaldskrár og verðtaxta skyldi fara. Rökstuðningur í greinargerð með frumvarpinu var m. a. eftirfarandi:

„Reynslan er þó sú, að mjög er misjafnt hvað gjaldskrár og verðtaxtar, sem sett eru af ýmsum þjónustuaðilum öðrum en hinu opinbera, eru undir virku eftirliti hjá Verðlagsstofnun, og því er það mat flutningsmanna að bein ákvæði um það í lögum séu óhjákvæmileg.

Þannig má t. d. benda á að hækkanir á útseldri vinnu, svo sem byggingarmeistara, rafverktaka og málm- og skipasmiða, þurfa að hljóta samþykki verðlagsráðs.

Þjónustuaðilar eins og hárgreiðslu- og hárskerameistarar þurfa einnig að sækja um hækkanir á sínum gjaldskrá og fá þær samþykktar af verðlagsráði áður en hægt er að gefa þær út. Sama gildir um fyrirtæki í einkaeign sem selja þjónustu sína, eins og efnalaugar og þvottahús. Einnig má benda á að gjaldskrá leigubifreiðarstjóra er háð ákvörðun verðlagsráðs.

Hér eru taldir upp nokkrir aðilar sem selja þjónustu sem mikið er notið af öllum almenningi. Eðlilegt er að gjaldskrár þeirra séu undir virku verðlagseftirliti þannig að fylgst sé með að eðlileg verðlagning sé á þessari þjónustu.

Hins vegar eru svo aðrir þjónustuaðilar sem eru undir litlu sem engu eftirliti hjá Verðlagsstofnun.

Má þar nefna lögfræðinga, endurskoðendur, arkitekta, verkfræðinga og tannlækna. Erfitt er að sjá hvað réttlætir það, að gjaldskrár og verðtaxtar þessara aðila séu ekki undir svipuðu eftirliti og þurfi að hljóta samþykki verðlagsráðs.

Megintilgangurinn með starfsemi Verðlagsstofnunar hlýtur að vera að vernda hag neytenda og tryggja þeim sanngjarnt og eðlilegt verð fyrir vöru og þjónustu.

Til að ná því markmiði getur þurft að velja mismunandi leiðir, eins og raunar kemur fram í lögum um verðlag, samkeppnishömlur og óréttmæta viðskiptahætti, enda ekki algilt að sama fyrirkomulag henti í öllum tilfellum til að tryggja sem hagstæðasta verðlagningu á vörum og þjónustu.

Það er þó skoðun flutningsmanna, að sá skortur, sem er á eftirliti með gjaldskrá og verðtöxtum þeirra aðila sem hér hafa verið tilgreindir, tryggi lítt þann grundvallarþátt í starfsemi Verðlagsstofnunar sem er að vernda hag neytenda.

Segja má að þeir aðilar, sem þessa þjónustu veita, fái yfirleitt óhindrað að ráðskast með hvaða verð þeir setja upp fyrir sína þjónustu. Neytendavernd er þar engin eða a. m. k. mjög takmörkuð.

Stundum er líka gefin út gjaldskrá, svo sem hjá tannlæknum, sem notið er sem nokkurs konar viðmiðunargjaldskrá og er í raun lágmarksgjaldskrá. Gefur auga leið að það fyrirkomulag verndar lítt hag neytenda um sanngjarna og eðlilega verðlagningu fyrir þessa þjónustu.

Nauðsynlegt er að líta á þetta fyrirkomulag út frá ákveðinni staðreynd, þegar til þess er litið að um einhliða ákvörðun um gjaldskrá er að ræða, án ihlutunar eða eftirlits opinberra aðila um eðlilega verðmyndun.

Í 1. gr. laga um verðlag, samkeppnishömlur og óréttmæta viðskiptahætti kemur fram sem eitt af markmiðum laganna að stuðla að sanngjarnri skiptingu þjódartekna.

Pó um það megi deila, hvernig til hafi tekist um framkvæmd á skiptingu þjódartekna sem í geti falist ákveðið þjódfélagslegt réttlæti, þá má segja að varðandi veigamikinn þátt þess gildi ákveðnar leikreglur sem flestir verði að hlíta.

Bæði vinnukaupendur og vinnuþiggjendur þurfa að hlíta ákveðnum leikreglum. Þeir þurfa að komast að samkomulagi um verð fyrir vinnuframlag sem báðir aðilar sætta sig við. Hvorugur aðili hefur einhliða ákvörðunarvald í þessu efni.

Auðvitað eiga sömu leikreglur að gilda um þjónustuaðila sem selja vinnu sína samkvæmt gjaldskrá.

Það fyrirkomulag er vægast sagt ópolandi, að nokkrir aðilar fái að ráðskast með það sjálfir hvaða verð þeir setja upp fyrir sína þjónustu. M. ö. o. eru þeir undanþegnir leikreglunum. Ákvörðunin er einhliða á þeirra valdi, hvaða verð þeir setja upp fyrir sitt vinnuframlag.“

Þegar frumvarp það, sem hér hefur verið vitnað til, kom til umræðu á Alþingi 16. nóvember 1981 kom fram hjá þáverandi viðskiptaráðherra að taxtagrunnurinn hjá þeim aðilum, sem frumvarpið tók til, hafði ekki verið kannaður, en ástæðan væri sú að verðlagsyfirvöld hefðu ekki haft sérhæfðan mannafla til að sinna því verkefni. Undir þá skoðun ráðherra tók Verðlagsstofnun í umsögn sinni um málið til fjárhags- og viðskipta-nefndar, dags. 14. des. 1981.

Í máli ráðherra kom fram að að hans mati hefðu sumir þessara aðila getað skammtað sér hærri laun en getur talist eðlilegt. Ráðherrann taldi einnig að þar sem í frumvarpinu væri ákvæði um sérstakt eftirlit með þessum aðilum allnákvæmlega útskýrt væri sennilegt að frumvarpið gengi í berhögg við uppbyggingu laganna þar sem löggin um verðlag, samkeppnishömlur og óréttmæta viðskiptahætti væru hugsuð sem rammalöggjöf með heimildum til að grípa inn í verðmyndun eftir því sem verðlagsyfirvöld teldu þörf hverju sinni.

Í umræðunum upplýsti ráðherrann að Verðlagsstofnun hefði í hyggju að hefja athugun á verðmyndun í töxtum tannlækna og kanna jafnframt samkeppni í þeirri grein. Jafnframt upplýsti hann að Verðlagsstofnun treysti sér ekki til að fara út í jafnumfangsmiklar athuganir á flóknum töxtum og hér um ræðir nema henni verði gert kleift að kalla til sérfræðingaaðstoð í miklu ríkara mæli en hún hefur nú efni á.

Í framhaldi af þessum ummælum ráðherra fékk Verðlagsstofnun sérstaka fjárveitingu til að standa fyrir umræddri könnun. Það er skemmst frá því að segja að vegna fjárskorts gat Verðlagsstofnun ekki lokið þessu brýna verkefni, og enn er allt í óvissu um hvenær eða hvort henni verði að óbreyttu hrundið í framkvæmd á nýjan leik.

Það er því m. a. tilgangur þessa frumvarps að um það verði sett sérstakt ákvæði í verðlagslöggjöfina að verðtaxtar, sem settir eru einhliða af einstökum stéttum, þjónustuaðilum, fyrirtækjum eða öðrum einkaaðilum, verði rannsakaðir sérstaklega, bæði verðmyndun þeirra og verðþróun, og þessi þáttur verðlagseftirlitsins verði framvegis markviss og skipulagður þáttur í störfum Verðlagsstofnunar. — Til þess að svo megi verða er það skoðun flm. að sérstaklega beri að kveða á um það í verðlagslöggjöfinni með þeim hætti sem hér er lagt til, auk þess sem tryggð verði árleg fjárveiting í þessu skyni, svo og til verðkannana og upplýsingaöflunar um þessa og aðra verðþróun vöru og þjónustu hjá verðlagsstofnun. Slíkt er nauðsynlegt til að Verðlagsstofnun sé í stakk búin til að gegna þessu hutverki svo vel sé.

Það er ljóst að þar sem ekkert er vitað um uppbyggingu gjaldskráa eða verðtaxta þeirra aðila, sem hér um ræðir, eða vægi hvers kostnaðarþáttar í gjaldskránum yrði fyrst um sinn um nokkurn kostnað að ræða. Þegar taxtagrunnur þessara aðila hefur verið kannaður og

Verðlagsstofnun hefur gert sér grein fyrir uppbyggingu gjaldskrána yrði hér aðeins um að ræða reglubundið eftirlit með gjaldskránum sem tiltölulega lítinn kostnað hefði í för með sér. Engu að síður tryggir ákvæði frumvarpsins að það reglubundna eftirlit verði stöðugt í gangi. Ákvæði þess frumvarps, sem nú er flutt og lýtur að þessu, hljóðar svo:

„Skal stofnunin rannsaka sérstaklega verðmyndun og verðþróun í þeim þjónustugreinum þar sem verðlagning er frjáls en þjónustan seld skv. samræmdri, leiðbeinandi verðskrá.“

Hér er mikið í húfi því það er vægast sagt óeðlilegt að nokkrir aðilar í þjóðfélaginu hafi án nokkurs eftirlits þá sérstöðu að geta skammtað sér laun og tekjur fyrir sína þjónustu, sem oft hefur í för með sér mikinn kostnað fyrir allan almenning.

Óhætt er að fullyrða að verðlagning er oft og tíðum óeðlilega há og getur varla verið í samræmi við þann tilkostnað sem af þjónustunni leiðir eða í samræmi við hugmyndir þorra þjóðfélagsþegna um eðlilega tekjuskiptingu í þjóðfélaginu.

Með því frumvarpi, sem hér er lagt til að lögfest verði, er meginefni tveggja frumvarpa frá síðasta þingi sett saman í eitt frumvarp í nokkuð breyttri mynd, með hliðsjón af þeim athugasemdum og umsögnum sem mál þessi hafa fengið frá því þau voru síðast til umræðu á Alþingi.

Það er von flutningsmanna að í þessum breytta búningi fái mál þessi hljómgrunn á Alþingi og lögfest verði að markviss skipan komist á þessi mál í framtíðinni.

Um 1. gr.

Núgildandi 13. gr. laga um verðlag, samkeppnishömlur og óréttmæta viðskiptahætti tekur aðeins til þess að skylda Verðlagsstofnun til að rannsaka verð og álagningarhætti á einstökum vörum og vöruflokkum og birta um það greinargerðir og fréttatilkynningar. Hér er lagt til að gera það ákvæði markvissara, auk þess sem það nái til fleiri þátta. Rannsókn Verðlagsstofnunar verði þannig beint bæði að verðmyndun á vörum og í þjónustugreinum.

Lögð er áhersla á að samanburðarkannanir séu stöðugt í gangi á verði og verðþróun milli seljenda vöru, svo og í einstökum þjónustugreinum, en hingað til hafa athuganir Verðlagsstofnunar einkum beinst að vöruverði.

Einnig er það nýmæli í þessari grein að Verðlagsstofnun upplýsi neytendur á aðgengilegan hátt um vörur og þjónustugreinar sem felldar hafa verið undan verðlagsákvæðum og hver verðlagsþróun verður sérstaklega við slíka breytingu.

Þannig geta neytendur sjálfir betur glöggvað sig á því hver þróunin verður þegar vörur eru felldar undan verðlagsákvæðum, en slíkt veitir frjálsri samkeppni nauðsynlegt aðhald.

Nýmæli í þessari grein, sem ber að undirstrika, er að Verðlagsstofnun skal rannsaka sérstaklega verðmyndun og verðþróun hjá einstökum stéttum, þjónustuaðilum, fyrirtækjum og öðrum einkaaðilum sem selja þjónustu sína samkvæmt sérstakri gjaldskrá eða verðtöxtum. Hér er um mjög þýðingarmikið nýmæli að ræða í starfsemi stofnunarinnar, en stofnuninni hefur aldrei verið gert kleift að standa fyrir slíkri könnun. Segir það sig sjálft að það er brýnt, bæði fyrir verðlagsyfirvöld og vegna hagsmuna neytenda, að vitað sé um uppbyggingu þessara gjaldskráa og verðtaxta sem eru settir einhliða án afskipta verðlagsyfirvalda, þannig að vitneskja liggi fyrir um vægi hvers kostnaðarþáttar í slíkum gjaldskráum og verðtöxtum. Benda má á aðila eins og lögfræðinga, endurskoðendur, arkitekta, verkfræðinga og tannlækna sem setja einhliða gjaldskrár sínar.

Hér er um mjög aðkallandi verkefni að ræða sem tekur nokkurn tíma og getur fyrst í stað verið nokkuð kostnaðarsamt þar sem gera verður Verðlagsstofnun kleift að kalla til tímabundið sérfræðilega aðstoð meðan taxtagrunnurinn er kannaður.

Fylgiskjal.

Fjárhags- og viðskiptanefnd
neðri deildar Alþingis,
b/t form. Halldórs Ásgrímssonar,
Alþingi,

Reykjavík, 28. janúar 1983

Í bréfi yðar, dags. 15. desember 1982, óskið þér umsagnar Verðlagsstofnunar um 19. frumvarp til laga um breytingu á lögum um verðlag, samkeppnishömlur og óréttmæta viðskiptahætti.

Verðlagsstofnun telur útgáfu verðkynningarrita vera mjög þýðingarmikinn þátt í framkvæmd verðgæslu. Verðgæsla getur aldrei orðið verulega árangursrík ef hún er einvörðungu byggð á opinberum verðlagsákvæðum. Á tímum spennu í efnahagslífinu verður ekki hjá því komist að ríkisvaldið hafi, í ríkari mæli en ella, hönd í bagga með verðlagsþróuninni, en opinbert verðlagseftirlit getur hins vegar aldrei komið í staðinn fyrir vakandi eftirlit og dómgreind hins almenna neytanda.

Þess vegna hefur starfsemi Verðlagsstofnunar á undanförunum árum meira beinst inn á þá braut að örva verðskyn neytenda, m. a. með birtingu verðkannana. Að mati stofnunarinnar hafa þessar kannanir haft tilætluð áhrif og hafa kaupmenn orðið áþreifanlega varir við, að fólk kaupir hagkvæmar inn en áður.

Til þess að standa undir þessari útgáfu og kynningarstarfsemi fékk Verðlagsstofnun á árunum 1981 og 1982 sérstakar aukafjárveitingar. Enn sem komið er hefur stofnunin engin vilyrði fengið um fjárveitingu til að halda þessari starfsemi áfram á yfirstandandi ári og þess vegna er allsendis óljóst nú, hvort unnt verður að halda henni í horfinu miðað við undanfarin ár.

Af framansögðu má ljóst vera, að Verðlagsstofnun telur lagabreytingu á borð við þá sem frumvarpið felur í sér, mjög jákvæða og veigamikinn lið í að styrkja kynningarstarfsemi stofnunarinnar, sem vaxandi áherslu þarf að leggja á í framtíðinni.

Virðingarfyllt,
Georg Ólafsson.