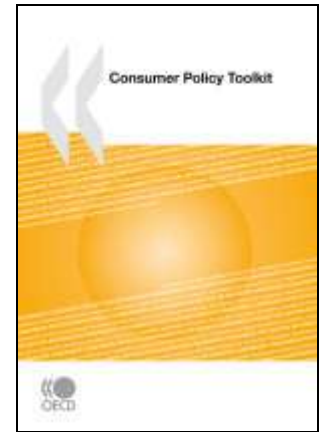


OECD *Multilingual Summaries*

Consumer Policy Toolkit

Summary in Czech



Soubor nástrojů spotřebitelské politiky

Přehled v českém jazyce

- Trhy se zbožím a službami prošly za posledních 20 let výraznou proměnou. Za těmito změnami stojí především regulační reforma, otevřenější globální trhy, nové technologie a nárůst významu služeb v rámci hospodářské činnosti. V mnoha případech byly ku prospěchu spotřebitelů.
- Přesto se však poměrně málo pozornosti věnovalo novým výzvám, které tento vývoj přináší spotřebitelům. Větší výběr a spletnost trhů neustále stěžuje možnost porovnat a posoudit hodnotu produktů a služeb. Problémy, které řeší spotřebitelé, představují zároveň otázky, jež musí řešit státní orgány odpovědné za ochranu spotřebitelů před nekalými obchodními praktikami a podvody.
- Tato zpráva se zabývá vývojem trhů a nabízí doporučení pro vylepšení spotřebitelské politiky. Úplně poprvé se zabývá tím, jak závěry studií behaviorální ekonomie mění přístup politiků k řešení problémů.

Spotřebitelé hrají v ekonomice důležitou úlohu a v zemích OECD jsou zdrojem více než 60 % HDP. Se správnou podporou mohou spotřebitelé inspirovat konkurenční boj a technologickou inovaci, a tím zvyšovat ekonomickou výkonnost. K tomu je však třeba vytvořit účinné politické zázemí pro spotřebitele, které ochrání spotřebitele před nekalými tržními praktikami, umožní spotřebitelům činit informovaná rozhodnutí a v němž jsou si společnosti i spotřebitelé dobře vědomi svých práv a povinností.

Soubor nástrojů spotřebitelské politiky OECD je praktickým průvodcem, který má státním úředníkům pomoci nalézt systematický přístup k identifikaci a vyhodnocení problémů spotřebitelů a připravit, zavést a přezkoumat účinnou politiku, kde spotřebitelé mohou plnit svou úlohu při zajišťování dynamického růstu ekonomiky. Zaměřuje se na politiky, za něž obvykle nesou odpovědnost orgány na ochranu spotřebitelů. Nejedná se však o otázky konkurence, jež jsou tématem související zprávy OECD (Soubor nástrojů pro vyhodnocování konkurenčního prostředí).

Změny tržního a spotřebitelského prostředí

Spotřebitelské trhy se zbožím a službami prošly za posledních 20 let hlubokou proměnou. Původci změn byly regulační reformy, otevřenější globální trhy, rozvoj nových technologií a růst spotřebitelských služeb. V mnoha případech spotřebitelé z těchto změn výrazně těžili. Přesto se však poměrně málo pozornosti věnovalo novým výzvám, které tento vývoj přináší jak pro spotřebitele, tak pro tvůrce spotřebitelské politiky. Na moderních trzích lze například nalézt širší nabídku stále složitějších produktů. Je zde také výrazná diferenciací mezi souvisejícími produkty a službami, což spotřebitelům ještě více sťažuje možnost porovnat a posoudit hodnotu dané nabídky. A přestože rozšiřování globálního obchodování a rozvoj internetu přinášejí spotřebitelům nové příležitosti, přicházejí s nimi i nové formy podvodů, které povolávají orgány na ochranu spotřebitelů k větší ostražitosti a aktivní spolupráci se zahraničními kolegy.

Také samotní spotřebitelé se změnili. Děti a mládež, kterým často chybějí spotřebitelské zkušenosti, se stávají výraznější tržní silou, stejně tak jako starší generace, jež se musí vyrovnávat s neobvyklými tržními situacemi. Obecně jsou spotřebitelé informovanější, ale stále je zde mnoho lidí, kterým chybějí početní dovednost a gramotnost nutné k orientaci na dnešním informacemi překypujícím trhu.

Lepší porozumění trhům a rozhodování spotřebitelů

Ekonomie představuje užitečný nástroj k rozlišení oblastí trhu, kde by bylo dobré přistoupit ke státní intervenci, a může nabídnout i vodítka při zjišťování, které druhy intervence budou nejučinnější. V rámci běžné ekonomické teorie platí předpoklad, že volný trh pro spotřebitele obvykle zajistí to nejlepší prostředí. Mohou však nastat okolnosti, kdy trhy nedokáží vyprodukovat optimální výstupy. Příkladem je nedostatečná konkurence. Jinou důležitou příčinou selhání trhu je situace, kdy spotřebitelé nemají dostatek informací o produktech a cenách dostupných na trhu. Spotřebitelé se například nemohou informovaně rozhodovat, pokud mají neúplné, zavádějící, příliš komplikované nebo obsáhlé informace. Behaviorální ekonomie mezi jiným prokázala, že způsob poskytování informací a rámování možností výběru má významný vliv na volby, které spotřebitel činí, a to často směrem, který není v jeho nejlepším zájmu.

Identifikace a hodnocení problémů spotřebitelů

Hlavním úkolem politiků je odhalit a vyhodnotit problémy spotřebitelů a určit, zda míra jejich poškození vyžaduje zásah státu. V tomto ohledu mohou orgány na ochranu spotřebitelů využít několika nástrojů. Státy se při své práci řídily převážně stížnostmi spotřebitelů, ale jsou zde i jiné způsoby. Za účelem analýzy vývoje na trhu proběhly průzkumy spokojenosti a nespokojenosti, skupinové rozhovory a hloubkový kvantitativní výzkum. V nedávné době některé země navíc investovaly nemálo zdrojů a času do přípravy důmyslnějších postupů analýzy a sledování trhu systematictější způsobem.

Příprava a zavádění spotřebitelské politiky

Orgány na ochranu spotřebitelů mají na řešení tržních problémů k dispozici několik politických nástrojů; od

cíleného posilování pozice spotřebitele (opatření na straně poptávky), například zlepšováním kvality či druhu informací o produktech a zajištěním uzavírání poctivých smluv, až po změnu chování firem (opatření na straně nabídky), například stanovením produktových norem či podporou zavádění etických kodexů.

Politici se mohou cítit pod tlakem a nuceni přijmout rychlá rozhodnutí, aby splnili očekávání veřejnosti. Taková narychlo připravená politika však může vést k unáhleným opatřením s nečekanými negativními důsledky pro spotřebitele i jiné zainteresované strany. Orgány na ochranu spotřebitelů by proto svá rozhodnutí měly zakládat na spolehlivých a přesných zdrojích. V tomto přístupu jim má pomoci právě tento soubor nástrojů. Na základě nejnovějších vědomostí o fungování spotřebitelských trhů a způsobu, jakým se spotřebitelé rozhodují, stanovuje soubor nástrojů rámec, kterého mohou politici využít při rozhodování, zda je k vyřešení určitého problému na trhu nutný zásah státu. Shrnuje typy dostupných nástrojů a okolnosti a způsoby, jak jich lze co nejučinněji využít.

Soubor nástrojů nabízí komplexní šestistupňový postup rozhodování, který je vhodný pro všechny úrovně státní správy i samosprávy a řešení národních i mezinárodních otázek (obr. 1).

1. krok: Určit problém spotřebitelů a jeho příčinu

Definování problému a jeho příčiny poslouží k určení institucí a dalších zainteresovaných stran, které se mohou podílet na přípravě potenciálního politického řešení. Mezi příčiny problémů, s nimiž se tvůrci spotřebitelské politiky obvykle setkávají, patří chování firem (např. zavádějící reklama), nedostatečné informace, předpojatost chování spotřebitelů a selhání trhu či regulačního prostředí.

V tuto chvíli je třeba, aby odpovědné úřady určily:

- zda je orgán na ochranu spotřebitelů tou nejvhodnější organizací, která může vyřešit příčinu celého problému nebo pouze jeho vybraných aspektů;
- zda by problém lépe nevyřešila jiná instituce. Taková situace nastává, pokud problém či pravděpodobné nástroje jeho řešení spadají mimo oblast pravomoci orgánu na ochranu spotřebitelů;
- zda existují odpovídající možnosti vyřešení problému přímo u jeho zdroje;
- zda není náprava problému v rozporu s jinými veřejnými zájmy.

Pokud se orgán na ochranu spotřebitelů rozhodne problém dále řešit, musí prozkoumat, jak je spotřebitelům újma způsobována (2. krok).

2. krok: Vyhodnotit míru poškození spotřebitele

K poškození spotřebitele dochází ve chvíli, kdy trh nedosahuje svého potenciálu a v důsledku toho dochází k újmě na blahu spotřebitelů. Hlavním úkolem politiky vycházející z reálné situace je rozlišit a vyhodnotit podstatu a míru poškození spotřebitele (tj. jakým způsobem, v jakém množství a v jakém rozsahu je újma způsobována).

Poškození může být peněžní i jiné povahy, například finanční či časová ztráta, způsobení stresu či fyzické újmy. Přestože je někdy obtížné újmu vyčíslit, je tento krok nezbytný, i kdyby její vyjádření mělo být pouze kvalitativní. Ke stanovení rozsahu poškození je možné využít skupinové rozhovory, údaje z reklamací a stížností, průzkumy mezi spotřebiteli, sledování trhu a ekonometrickou analýzu.

Správné vyčíslení újmy spotřebitelů slouží politikům jako podklad, na kterém lze vystavět přesvědčivý argument pro nutnost případného zásahu (3. krok), a pomůže i při stanovení účinného politického cíle (4. krok).

3. krok: Rozhodnout, zda míra poškození spotřebitele opravňuje k politickému zásahu

Rozhodnutí, zda je nutné zasáhnout, musí zohledňovat řadu skutečností:

- Jaká je míra poškození spotřebitelů? Intervenci lze odůvodnit i v případě, že je míra malá, ale zasahuje velkou skupinu spotřebitelů, nebo naopak, pokud menší skupina spotřebitelů zakouší výraznou újmu.
- Jaká skupina spotřebitelů je poškozována? Je například nutné přihlídnout k neúměrnému dopadu na určité skupiny, například děti, seniory nebo sociálně znevýhodněné skupiny.
- Jak dlouho bude poškozování spotřebitelů dle očekávání trvat? Vyhodnocuje se i vývoj a proměna újmy v průběhu času. Pokud se předpokládá, že se poškozování spotřebitelů bude zhoršovat, důvod zásahu je o to větší.
- Jaký bude pravděpodobně důsledek toho, že problém nebude řešen na politické úrovni? Zde se zvažuje politický, sociální a ekonomický dopad v situaci, kdy případ zůstane bez politické odezvy.
- Jsou zde nějaké další náklady pro ekonomiku? Způsobuje problém spotřebitelů újmu i jiným zainteresovaným stranám? Narušuje například konkurenci mezi firmami?

Na základě vyhodnocení těchto faktorů by orgán na ochranu spotřebitelů měl rozhodnout, zda i) je třeba přijmout politické opatření (přejít ke 4. kroku), ii) je pro přijetí politického opatření nutné získat další podklady (zpět k 2. kroku), iii) je třeba lépe porozumět podstatě nebo příčině spotřebitelského problému (zpět k 1. kroku) nebo iv) není třeba žádného opatření, v kterémžto případě přezkum končí.

4. krok: Stanovit politický cíl a určit možnosti politické reakce

Stanovení politického cíle

Je třeba stanovit politický cíl, který jasně určuje, čeho má politika dosáhnout s ohledem na spotřebitele a obecněji na trh. Pro účely budoucího přezkumu je třeba určit ukazatele úspěchu, cílové hodnoty či způsob měření účinnosti politiky (6. krok) se zaměřením na tržní dopady pro spotřebitele (nikoliv dočasné účinky). V případě číselných metod se před zavedením politických opatření určí výchozí srovnávací hodnoty.

Identifikace rozsahu možných politických řešení

Nejprve je třeba vynaložit úsilí na identifikaci všech možných politických řešení (řešení, jež lze reálně implementovat). Může se jednat o řešení, která se zabývají posilováním pozice spotřebitelů, změnou chování firem či kombinací obou přístupů (obr. 2). Je nutné zvážit zavedení nových politik i přísnější prosazování stávajících politik. V této fázi je také vhodné rozhodnout, který orgán ponese odpovědnost za implementaci politiky a dohled nad jejím dodržováním, jaké budou náklady na její udržení a jakým způsobem budou informovány zainteresované strany a veřejnost.

5. krok: Vyhodnotit možnosti a zvolit politické opatření

Po identifikaci politických možností se stanoví nejvhodnější a ekonomicky nejvýhodnější způsob dosažení daného politického cíle (určeného v rámci 4. kroku). Ve většině případů bude potřeba provést analýzu nákladů a výnosů, která zohledňuje vyčíslitelné aspekty i oblasti, jež nelze kvantifikovat (např. společenské a etické hodnoty). Záběr a hloubka takové analýzy by měly odpovídat pravděpodobným důsledkům zvažovaného politického opatření. Hloubkové analýzy však není třeba pro každé vládní rozhodnutí. Například v případě okamžitého zákazu určitého produktu poté, co způsobil úmrtí či vážné zranění spotřebitelů, není analýza nákladů a výnosů nutná. Na druhou stranu se v některých případech může vyplatit

provést výzkumy, zkušební testy a průzkumy k prohloubení celkového náhledu. Bude tomu tak zejména u politických opatření, která mohou některým zainteresovaným stranám způsobit vysoké náklady a mají trvat v podstatě neomezeně dlouho (například zakotvením v zákoně).

Porada se zainteresovanými stranami, mezi než patří sdružení spotřebitelů, dotčené firmy nebo průmyslové asociace, může proběhnout kdykoliv v průběhu šetření. V této fázi je to však zvlášť důležité, jelikož to pomůže ověřit, zda jsou možnosti vyjádřeny jasně a odpovídajícím způsobem zohledňují všechny relevantní otázky. Lze tímto také odhalit důsledky, které politici neočekávali ani nezamýšleli.

V neposlední řadě je třeba zohlednit možné dopady na další politické oblasti, například oblast konkurence a ochrany životního prostředí.

*6. krok: Připravit postup přezkumu k
vyhodnocení účinnosti politického opatření*

Pravidelné přezkumy spotřebitelských politických opatření pomáhají určit, zda je dosahováno cílů (stanovených v rámci 4. kroku) při úměrné výši nákladů. Přezkum musí zohlednit změny v podstatě problému spotřebitelů, změny na trhu a potenciálně neočekávané či nezamýšlené důsledky vybraného politického opatření. K přezkumu se přistupuje poté, co uplynula dostatečně dlouhá doba od zavedení daného politického opatření.

Hodnocení po implementaci může zahrnovat vše od průběžného monitorování až po rozsáhlé hloubkové přezkumy. Metody používané v této fázi se podobají metodám používaným při předběžném vyhodnocování očekávaných nákladů a výnosů. Přezkumy je nutné provádět za účelem zjištění, zda se má opatření ponechat v platnosti nebo zda se má upravit či zrušit, zda je třeba zpřísnit jeho prosazování, zvážit zavedení alternativního politického opatření nebo přehodnotit podstatu či příčinu problému (1. krok).

Obrázky

- [Obr. 1. Jednotlivé kroky při vytváření spotřebitelské politiky](#)
- [Obr. 2. Nástroje spotřebitelské politiky zacílené na stranu poptávky a nabídky na trhu](#)

© OECD 2010

Tento přehled není oficiálním překladem OECD.

Reprodukce tohoto přehledu je povolena, jsou-li uvedena autorská práva OECD a název původní publikace.

Vícejazyčné přehledy jsou překlady výtahů z publikací OECD původně publikovaných v angličtině a francouzštině.

Jsou zdarma k dispozici v internetovém knihkupectví OECD: www.oecd.org/bookshop/

Další informace vám poskytne Odbor pro legislativu a překlady při OECD, Ředitelství pro veřejné záležitosti a komunikaci: e-mail: rights@oecd.org, fax: +33 (0)1 45 24 99 30.

OECD Rights and Translation unit (PAC)
2 rue André-Pascal, 75116
Paris, France

Navštivte naši internetovou stránku: www.oecd.org/rights/

