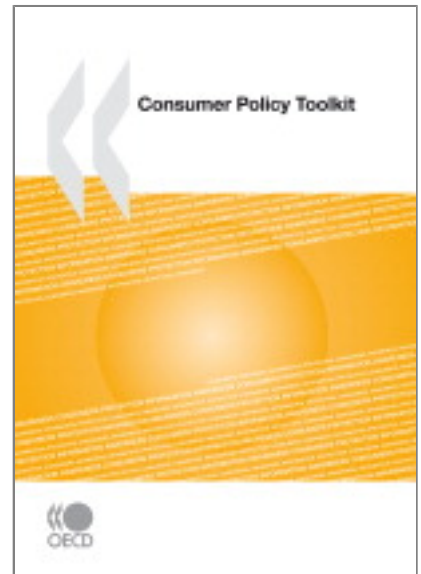


OECD *Multilingual Summaries*

Consumer Policy Toolkit

Summary in Finnish



Kuluttajapoliittinen käsikirja

Suomenkielinen tiivistelmä

- Tuote- ja palvelumarkkinoilla on tapahtunut huomattavia muutoksia viimeisten 20 vuoden aikana. Sääntelyuudistukset, avoimemmat globaalit markkinat, uudet teknologiat ja palvelujen suurempi taloudellinen merkitys ovat aiheuttaneet muutoksia, jotka ovat monessa tapauksessa hyödyttäneet kuluttajia huomattavasti.
- Tällaisen kehityksen aiheuttamat, kuluttajiin kohdistuvat haasteet ovat jääneet suhteellisen vähälle huomiolle. Valinnan paljous ja monimutkaisemmat markkinat ovat vaikeuttaneet tuotteiden ja palvelujen vertailua ja arvon määrittämistä. Kuluttajien haasteet ovat luoneet samanlaisia haasteita viranomaisille, jotka ovat vastuussa kuluttajien suojaamisesta epäoikeudenmukaisilta kaupallisilta menettelyiltä ja petoksilta.
- Tässä kirjassa tutkitaan markkinoiden kehitystä ja perehdytään paremman kuluttajapolitiikan luomiseen. Kirjassa tutustutaan ensimmäistä kertaa siihen, kuinka käyttäytymistaloustieteen tutkimus muuttaa päättäjien tapaa lähestyä ongelmia.

Kuluttajat ovat ratkaiseva osa taloutta. Heidän osuutensa OECD-maiden BKT:sta on yli 60 %. Kun kuluttajilla on vaikutusmahdollisuuksia, he voivat kohentaa taloudellista tulosta lisäämällä kilpailua ja liike-elämän innovaatiota. Tähän tarvitaan kuitenkin tehokas kuluttajapolitiittinen hallintojärjestelmä, jossa kuluttajia suojellaan epäoikeudenmukaisilta markkinakäytännöiltä, jossa he voivat tehdä tietoisia päätöksiä ja jossa sekä yritykset että kuluttajat tuntevat oikeutensa ja vastuunsa.

OECD:n kuluttajapolitiittinen käsikirja on käytännöllinen opas, joka on suunniteltu auttamaan päättäjiä lähestymään ja arvioimaan kuluttajien ongelmia systemaattisesti sekä kehittämään, toteuttamaan ja arvioimaan tehokasta kuluttajapolitiikkaa, jotta kuluttajat voivat myötävaikuttaa talouden dynaamisuuteen. Opas keskittyy politiikkaan, josta kuluttajaviranomaiset ovat tyypillisesti vastuussa. Oppaassa ei käsitellä kilpailuun liittyviä kysymyksiä, joita analysoidaan OECD:n Competition Assessment Toolkit -raportissa.

Muuttuvat markkinat ja kulutustottumukset

Tuotteiden ja palvelujen kuluttajamarkkinat ovat muuttuneet syvällisesti viimeisten 20 vuoden aikana. Muutoksiin vaikuttavia tekijöitä ovat sääntelyuudistukset, avoimemmat globaalit markkinat, uusien teknologioiden kehittäminen ja kuluttajapalvelujen suurempi taloudellinen merkitys. Monessa tapauksessa kehityksestä on ollut huomattavaa hyötyä kuluttajille. Suhteellisen vähälle huomiolle ovat jääneet haasteet, joita kehitys on aiheuttanut kuluttajille ja kuluttajapolitiikasta vastaaville päättäjille. Nykyaikaisilla markkinoilla on esimerkiksi laajempi valikoima yhä monimutkaisempia tuotteita. Lisäksi samankaltaisten tuotteiden ja palvelujen välillä on huomattavia eroja, minkä takia kuluttajien on vaikeampi vertailla ja arvioida tarjolla olevien tuotteiden ja palvelujen arvoa. Ja vaikka lisääntynyt kansainvälinen kauppa ja internetin kehitys ovat luoneet uusia mahdollisuuksia kuluttajille, esiin on tullut myös uudentyypisiä petoksia, joiden takia kuluttajasuojaviranomaisten on oltava valppaampia ja aktiivisempia yhteistyössään ulkomaalaisten kollegojensa kanssa.

Myös kuluttajat ovat muuttuneet. Vahvemman markkinavoiman muodostavat nyt lapset ja nuoret aikuiset - joilla ei yleensä ole paljon kokemusta kuluttajina - sekä myös yhä suurempi määrä joskus ainutlaatuisten markkinahaasteen kanssa kamppailevia vanhempia aikuisia. Vaikka kuluttajat ovatkin kaiken kaikkiaan paremmin koulutettuja, monilta puuttuu nykysillä monimutkaisilla ja tietointensiivisillä markkinoilla tarvittavia luku- ja laskutaitoja.

Markkinoita ja kuluttajien päätöksentekoa ymmärretään paremmin

Taloustieteestä on apua, kun etsitään alueita, joilla hallitusten puuttuminen kuluttajia palveleviin markkinoihin voi olla aiheellista ja se opastaa myös valitessa tehokkainta toimintatapaa. Talusteoriat olettavat yleensä, että vapaat markkinat hyödyttävät kuluttajia eniten. On kuitenkin olosuhteita, joissa markkinat eivät onnistu tuottamaan optimaalista lopputulosta. Kilpailun puute on malliesimerkki tällaisesta tilanteesta. Toinen tärkeä markkinahäiriöiden aiheuttaja on tilanne, jossa kuluttajilla ei ole riittävästi tietoa markkinoiden tuotteista ja hinnoista. Kuluttajat eivät esimerkiksi voi tehdä tietoisia päätöksiä, jos heille tarjolla oleva tieto on epätäydellistä, harhaanjohtavaa, liian monimutkaista tai jos sitä on liikaa. Käyttätymistaloustieteen avulla on näytetty, että muun muassa tiedon esitystapa ja valintojen kehystämisen voivat huomattavasti vaikuttaa markkinoilla tehtyihin valintoihin, joskus tavoilla, jotka eivät hyödytä kuluttajaa.

Kuluttajien ongelmien määrittäminen ja arviointi

Päättäjien tärkeimpiä haasteita ovat kuluttajien ongelmien havaitseminen ja arvioiminen sekä päätös siitä ovatko valtion toimet oikeutettuja kuluttajien kärsimien haittojen takia. Tässä suhteessa kuluttajaviranomaisilla on käytössään useita tekniikkoja. Monissa maissa kuluttajien valituksia on käytetty oppaana, mutta muitakin kanavia on kokeiltava. Markkinoiden kehitystä on analysoitu tyytyväisyys- ja tyytymättömyystutkimusten, kohderyhmien ja perusteellisten kvantitatiivisten tutkimusten avulla. Lisäksi jotkut maat ovat viime vuosina sijoittaneet merkittävän määrän aikaa ja kehittääkseen monimutkaisempia menettelytapoja markkinoiden systemaattisempaa analysoimista ja seuraamista varten.

Kuluttajapolitiikan kehittäminen ja toteuttaminen

Kuluttajasuojaviranomaisilla on käytössään useita poliittisia työkaluja markkinoiden ongelmien ratkaisuun. Ne vaihtelevat kuluttajien vaikutusmahdollisuuksiin keskittyvistä työkaluista (kysyntäkeskeiset toimenpiteet), kuten tuotetietojen laadun parantaminen ja kuluttajasopimusten oikeudenmukaisuuden varmistaminen, työkaluihin, jotka

keskittyvät muuttamaan yritysten toimintaa (tarjontakeskeiset toimenpiteet), kuten tuotestandardien määrääminen ja menettelyohjeiden kehittämisen edistäminen.

Yleisön odotusten takia päättäjillä saattaa olla paineita tehdä päätökset nopeasti. Kiireessä luotu politiikka saattaa kuitenkin johtaa hätäisiin päätöksiin, joilla on odottamattomia, negatiivisia seurauksia kuluttajille ja muille asianosaisille. Välttääkseni tällaiset vaikutukset kuluttajaviranomaisten on tehtävä poliittiset päätökset perusteellisesti ja niiden on perustuttava todisteisiin. Tämä käsikirja on kehitetty auttamaan tällaista päätöksentekoa. Käsikirja perustuu uusiin tietoihin kuluttajamarkkinoiden toiminnasta ja kuluttajien päätöksenteosta ja luo puitteet, jotka ohjaavat päättäjiä valitsemaan kannattaako markkinoiden toimintaan puuttua ongelman ratkaisemiseksi. Käsikirjassa tarkastellaan käytettävissä olevia keinoja ja sitä missä olosuhteissa ja millä tavoin näitä keinoja voidaan käyttää kaikista tehokkaimmin.

Käsikirjassa esitellään kokonaisvaltainen kuuden vaiheen päätösprosessi, jota voidaan käyttää kaikilla hallinnon tasoilla ratkaisemaan paikallisia, kansallisia tai kansainvälisiä ongelmia (kuva 0.1).

Vaihe 1: Kuluttajia koskevan ongelman ja sen alkuperän määrittäminen

Ongelman ja sen alkuperän määrittäminen auttaa tunnistamaan toimielimet ja asianosaiset, jotka voisivat osallistua mahdolliseen politiikan kehittämissä. Kuluttajapolitiikkaa hoitavien päättäjien tavallisesti käsittelemiin ongelmien lähteisiin kuuluvat yrityskäyttäytyminen (esim. harjaanjohtava mainonta), tietoon liittyvät ongelmat, kuluttajien mieltymykset ja markkinoiden ja/tai sääntelyn puutteet.

Tässä vaiheessa päättäjien on ratkaistava:

- Onko kyseinen kuluttajaviranomainen sopivin taho käsittelemään kuluttajia koskevan ongelman lähdeettä kokonaisuudessaan vai vain ongelman tiettyjä osia?
- Voisiko jokin toinen taho ratkaista ongelman paremmin? Tämä on mahdollista, jos kuluttajaviranomaisella ei ole valtuuksia toimia tehtävissä, joihin ongelma tai mahdolliset ongelman ratkaisuun käytettävät poliittiset menetelmät kuuluvat.
- Onko olemassa kohtuulliset mahdollisuudet ratkaista ongelma vaikuttamalla sen lähteeseen?
- Aiheuttaisiko ongelman ratkaiseminen ristiriitoja muihin yhteiskuntapoliittisiin tavoitteisiin liittyen?

Jos kuluttajaviranomainen päättää tutkia ongelmaa tarkemmin, sen pitäisi selvittää minkälaisia haittoja kuluttajille aiheutuu (vaihe 2).

Vaihe 2: Kuluttajille aiheutuvien vahinkojen määrittäminen

Kun markkinat eivät saavuta potentiaaliaan, hyvinvointi vähentyy ja kuluttajille aiheutuu vahinkoja. Kuluttajille aiheutuvien vahinkojen laadun ja laajuuden määrittäminen (kuinka kuluttajia vahingoitetaan, vahingoittamisen määrä ja laajuus) on ratkaisevan tärkeä osa todisteisiin perustuvaa poliittista päätöksentekoa.

Kuluttajille aiheutuvat vahingot koostuvat sekä taloudellisista ja muista kuin taloudellisista vaikutuksista, kuten suorista taloudellisista vahingoista, ajan menetyksestä, stressistä ja fyysisistä vahingoista. Siitä huolimatta, että määrällinen ilmaiseminen on usein vaikeaa, on välttämätöntä, että vahinkoja arvioidaan, vaikka se olisikin mahdollista vain kvalitatiivisesti. Mahdollisia arvioimista varten käytettäviä tiedon lähteitä ovat kohderyhmät, valitustiedot, kuluttajatutkimukset, markkinoiden valvonta ja ekonometriset analyysit.

Päättäjät voivat käyttää ymmärtämystään kuluttajille aiheutuvista vahingoista todisteena markkinoihin puuttumisen tarpeellisuudesta, jos se on oikeutettua (vaihe 3). Ymmärtämyksestä on apua myös tehokkaiden poliittisten tavoitteiden asettamisessa.

Vaihe 3: Onko poliittinen toiminta oikeutettua kuluttajille aiheutuvien vahinkojen perusteella?

Päätettäessä markkinoihin puuttumisesta on pohdittava useita kysymyksiä:

- Kuluttajille aiheutuvien haittojen laajuus. Markkinoihin puuttuminen saattaa olla oikeutettua, jos vahingot ovat pienet, mutta koskettavat suurta määrää kuluttajia, tai vaihtoehtoisesti, jos pienen ryhmän kokemat vahingot ovat suuria.
- Ketä haitat koskevat? Suhteettomat tiettyihin ryhmiin, esimerkiksi lapsiin, vanhuksiin tai sosiaalisesti heikossa asemassa oleviin, kohdistuvat haitat on otettava huomioon.
- Kuluttajille aiheutuvien haittojen todennäköinen kesto? On arvioitava kuinka haitat muuttuvat ajan myötä. Haittojen oletettu lisääntyminen saattaa tukea markkinoihin puuttumista.
- Poliittisen toimimattomuuden todennäköiset seuraukset. Poliittisen toimimattomuuden poliittisia, sosiaalisia ja taloudellisia seurauksia on tarkasteltava.
- Koituko taloudelle muita huomattavia kustannuksia? Aiheuttavatko kuluttajien ongelmat vahinkoja muille asianosaisille? Vääristääkö se esimerkiksi yritysten välistä kilpailua?

Harkitessaan näitä tekijöitä kuluttajaviranomaisen on päätettävä i) onko poliittisia toimenpiteitä harkittava (jatka vaiheeseen 4), ii) tarvitaanko lisää todisteita ennen politiikan kehittämiseen siirtymistä (palaa vaiheeseen 2), iii) ymmärretäänkö kuluttajia koskeva ongelma ja/tai sen lähde tarpeeksi hyvin (palaa vaiheeseen 1) tai iv) että jatkotoimenpiteitä ei tarvita ja tutkimus voidaan lopettaa.

Vaihe 4: Poliittisten tavoitteiden asettaminen ja mahdollisten toimenpiteiden nimeäminen

Poliittisten tavoitteiden asettaminen

Poliittiset tavoitteet on määriteltävä tarkoin, mitä toimenpiteillä aiotaan savuttaa kuluttajien hyväksi ja markkinoilla yleensä. Tulevaisuudessa tapahtuvan toimenpiteiden tehokkuden tarkastelun avuksi on määriteltävä likimääräiset menestyksen merkit, tavoitteet tai mittajärjestelmät (vaihe 6). Niiden on keskityttävä markkinoiden kuluttajia koskeviin lopputuloksiin (ei välivaiheen tuloksiin). Käytettäessä mittajärjestelmiä vertailukohdasta on päätettävä ennen toimenpiteen käyttöönottoa.

Tarkoituksenmukaisten toimenpiteiden nimeäminen

On pyrittävä nimeämään kaikki tarkoituksenmukaiset toimenpiteet (ne jotka realistisesti voidaan toteuttaa). Tällaisia ovat muun muassa toimenpiteet, jotka keskittyvät kuluttajien vaikutusmahdollisuuksien lisäämiseen tai yritysten toiminnan muuttamiseen ja toimenpiteet, joissa nämä kaksi yhdistyvät (kuva 0.2). On harkittava sekä uusia poliittisia toimenpiteitä että olemassa olevien toimenpiteiden parempaa toimeenpanoa. Tässä vaiheessa on myös tarkoituksenmukaista selvittää, kuka olisi vastuussa käyttöönotosta ja toteutuksesta, toimenpiteen ylläpitämisen kulut ja kuinka toimenpiteestä kerrottaisiin asianosaisille ja yleisölle.

Vaihe 5: Vaihtoehtojen arviointi ja toimenpiteen valinta

Kun poliittiset toimenpiteet on tunnistettu, tavoitteena on määrittää sopivin ja taloudellisesti kannattavin menetelmä, jolla poliittinen tavoite saavutetaan (vaiheesta 4). Useimmissa tapauksissa on tehtävä hyöty-kustannusanalyysi, joka kattaa sekä alueet, jotka voidaän ilmaista määrällisesti että alueet joilla määrällisesti ilmaiseminen ei saata olla käytännöllistä (esim. yhteisön arvot ja eettiset näkökohdat). Analyysiin laajuus ja syvyys on määriteltävä harkinnassa olevan toimenpiteen todennäköisten seurausten perusteella. Kaikki hallituksen toimenpiteet eivät vaadi perusteellista analyysiä. Esimerkiksi kuluttajien kuolemaa tai vakavaa loukkaantumista seuraavaa välitöntä tuotekieltoa varten ei tarvitse aina tehdä hyöty-kustannusanalyysiä. Toisaalta joissakin tapauksissa saattaa olla hyödyllistä tehdä haastattelututkimuksia, kenttäkokeita ja arvioinnin syventämiseen tähtäävää tutkimusta. Tämä olisi todennäköistä sellaisten toimenpiteiden kohdalla, jotka ovat kalliita joillekin asianosaisille ja jotka ovat suhteellisen pysyviä (esim. sidottu lainsäädäntöön).

Asianosaisia, joihin kuuluvat kuluttajajärjestöt, toimenpiteen koskettamat yritykset ja/tai kyseisen alan yhdistykset, voidaan konsultoida tutkinnan missä tahansa vaiheessa. Tämä on kuitenkin erityisen tärkeää tässä vaiheessa, koska konsultoinnin avulla voidaan varmistaa, että vaihtoehdot on esitetty selvästi ja ne käsittelevät asiaankuuluvia kysymyksiä sopivalla tavalla. Voi myös olla hyödyllistä paljastaa seuraukset, jotka eivät ole todennäköisiä tai joihin päättäjät eivät pyri.

Lopuksi on tarkasteltava jokaisen vaihtoehdon vaikutusta politiikan muihin alueisiin, kuten kilpailuun ja ympäristöön.

Vaihe 6: Poliittisen tarkasteluprosessin kehittäminen toimenpiteen tehokkuuden arvioimiseksi

Kuluttajapolitiikan säännöllisen tarkastelun avulla voidaan määrittää saavutetaanko (vaiheessa 4 asetetut) tavoitteet taloudellisesti kannattavalla tavalla. Tarkasteluprosessin aikana on otettava huomioon muutokset kuluttajia koskevassa ongelmassa ja markkinoilla ja valitun poliittisen toimenpiteen potentiaaliset odottamattomat tai tahattomat seuraukset. Tarkastelu on suoritettava, kun toimenpide on ollut käytössä kohtuullisen ajan.

Käyttöönnoton jälkeen tehtävät arvioinnit voivat vaihdella tilapäisestä valvomisesta perusteellisiin selontekoihin. Tarkastelun menetelmät ovat samankaltaisia kuin ne, joita käytettiin odotettujen kustannusten ja hyötyjen arviointiin. Tarkastelun avulla on selvitettävä pitäisikö toimenpidettä ylläpitää, muuttaa vai pitäisikö se lopettaa, pitäisikö täytäntöönpanoa vahvistaa, pitäisikö vaihtoehtoisia toimenpiteitä harkita ja olisiko ongelman laadun ja/tai lähteen uudelleenarvioinnista hyötyä (vaihe 1).

Kuvat

- Kuva 0.1. Kuluttajapolitiikan päätöksenteon vaiheet
- Kuva 0.2. Markkinoiden kysyntään ja tarjontaan vaikuttavia kuluttajapolitiikan työkaluja

© OECD

Tämä yhteenveto ei ole virallinen OECD-käännös.

Tämän yhteenvedon kopioiminen on sallittua sillä edellytyksellä, että OECD:n tekijänoikeudet ja alkuperäisen julkaisun nimi mainitaan.

Monikieliset yhteenvedot ovat käännettyjä otteita OECD:n julkaisuista, jotka on julkaistu alun perin englanniksi ja ranskaksi.

Julkaisuja on saatavilla maksutta OECD:n verkkokirjastossa osoitteessa www.oecd.org/bookshop

Lisätietoja antaa: OECD Rights and Translation unit, Public Affairs and Communications Directorate Sähköposti: rights@oecd.org faksinumero: +33 (0)1 45 24 99 30.

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

Vieraile osaston verkkosivuilla osoitteessa www.oecd.org/rights/

