

OECD *Multilingual Summaries*

Consumer Policy Toolkit

Summary in Polish



Zestaw narzędzi polityki ochrony konsumentów

Streszczenie w języku polskim

- Przez ostatnich 20 lat na rynkach towarów i usług zaszły istotne zmiany. Doprowadziły do nich takie czynniki, jak reforma polityki regulacyjnej, większe otwarcie globalnych rynków, rozwój nowych technologii oraz wzrost roli usług w działalności gospodarczej. W wielu przypadkach zmiany te przyniosły konsumentom znaczące korzyści.
- Niewiele uwagi poświęca się jednak trudnościom, które w związku z tymi zmianami muszą pokonywać konsumenci. Rosnący wybór i stopień złożoności oferty na wielu rynkach sprawiają, że konsumentom jest coraz trudniej porównywać i oceniać wartość produktów i usług. Takie same trudności, jakie odczuwają konsumenci, mają też organy rządowe odpowiedzialne za chronienie ich przed nieuczciwymi praktykami handlowymi i oszustwami.
- W publikacji tej przeanalizowano proces zmian zachodzących na rynkach oraz przedstawiono obserwacje dotyczące doskonalenia polityki ochrony konsumentów. Po raz pierwszy wskazano, w jaki sposób wnioski z badań nad ekonomią behawioralną wpływają na sposób rozwiązywania problemów przez decydentów politycznych.

Konsumenci odgrywają w gospodarce ważną rolę, ich udział w PKB krajów OECD kształtuje się na poziomie powyżej 60%. Mając odpowiednie upoważnienia, konsumenci są w stanie wpłynąć na poprawę wyników gospodarki poprzez pobudzanie walki konkurencyjnej i innowacji w biznesie. Wymaga to jednak wprowadzenia skutecznego systemu ochrony konsumentów, w którym są oni zabezpieczani przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi, mają odpowiednie podstawy do podejmowania przemyślanych decyzji i podobnie jak przedsiębiorcy są świadomi swoich praw i obowiązków.

Zestaw narzędzi polityki ochrony konsumentów opracowany w krajach OECD to zbiór praktycznych wskazówek, który ma pomóc decydentom w stosowaniu uporządkowanego podejścia do rozpoznawania i oceny problemów konsumentów oraz tworzenia i kontrolowania skutecznej polityki ich ochrony, tak aby mogli oni brać aktywny udział w tworzeniu dynamicznej gospodarki. Obejmuje on te dziedziny polityki, którymi zajmują się organy odpowiedzialne za ochronę konsumentów, poza kwestiami związanymi z konkurencją, o których mowa w innym, pokrewnym raporcie OECD (Narzędzia oceny konkurencyjności).

Zmiany w krajobrazie rynkowym i konsumenckim

W ciągu ostatnich 20 lat na konsumenckich rynkach towarów i usług zaszły istotne zmiany. Doprowadziły do nich takie czynniki, jak reforma polityki regulacyjnej, większe otwarcie globalnych rynków, rozwój nowoczesnych technologii oraz sektora usług konsumenckich. W wielu przypadkach zmiany te doprowadziły do poważnych korzyści dla konsumentów. Jak dotąd nie przykładą się jednak większej wagi do trudności, jakie powyższe zmiany powodują zarówno z punktu widzenia konsumentów, jak i osób podejmujących decyzje w sprawach związanych z ochroną konsumentów. Na współczesnym rynku mamy np. dostęp do coraz większego asortymentu niezwykle zaawansowanych produktów. Ponadto duża różnorodność pokrewnych produktów i usług utrudnia konsumentom dokonywanie porównań i ocenę wartości oferty. Podczas gdy dzięki rozwojowi handlu globalnego i Internetu powstały nowe szanse dla konsumentów, równocześnie pojawiły się nowe typy oszustw, które wymagają od organów zajmujących się ochroną konsumentów większej czujności i aktywności we współpracy z zagranicznymi partnerami.

Zmienili się także sami konsumenci. Bardziej znaczącą pozycję rynkową uzyskały dzieci i młodzież, a zatem grupy, którym często brakuje doświadczenia w charakterze konsumentów, jak również rosnąca grupa dojrzałych dorosłych, którzy czasami mają do czynienia z niezwykle wyzwaniami rynkowymi. O ile konsumenci są dziś generalnie lepiej wykształceni niż kiedyś, wielu z nich nadal nie ma odpowiednich umiejętności arytmetycznych i językowych, które są niezbędne na dzisiejszym rynku, charakteryzującym się wysokim wskaźnikiem wykorzystania informacji.

Większe zrozumienie mechanizmów rynkowych i procesu podejmowania decyzji przez konsumentów

Ekonomia ułatwia rozpoznanie obszarów i rynków, w których państwo może zapewnić konsumentom interwencje w przypadku naruszenia ich praw oraz dostarczyć wskazówek na temat najbardziej skutecznych rodzajów interwencji. Zgodnie z prawidłami ekonomii zakłada się, że najlepsze warunki gwarantuje konsumentom wolny rynek. Jednak w niektórych okolicznościach warunkom rynkowym daleko do optymalnych. Doskonałym przykładem jest tu brak konkurencji. Inną ważną przyczyną problemów może być niedostarczanie konsumentom wystarczających informacji na temat dostępnych na tym rynku produktów i usług. Warunkiem podejmowania przez konsumentów przemyślanych decyzji jest bowiem przekazywanie im pełnych, niewprowadzających w błąd, czytelnych i zwiezłych informacji. W przeciwnym razie nie będą w stanie podejmować takich decyzji. Ekonomia behawioralna wskazuje, że jednym z ważnych czynników wpływających na decyzje rynkowe konsumentów jest sposób przedstawiania informacji, a okoliczności towarzyszące decyzjom mogą w znacznym stopniu oddziaływać na wybory rynkowe, czasami wcale nie w najlepszym interesie konsumentów.

Rozpoznawanie i ocena problemów, z jakimi stykają się konsumenci

Największe wyzwanie dla decydentów politycznych stanowi wykrywanie i ocena problemów, które napotyka konsumenci, oraz ustalanie, czy poziom szkód poniesionych przez konsumentów wymaga działań ze strony rządu. W tym zakresie organy zajmujące się ochroną konsumentów dysponują kilkoma metodami. Wskazówek do działania dostarczają organom rządowym przede wszystkim skargi wnoszone przez konsumentów, ale nie jest to jedyna droga poszukiwania rozwiązań. Zmiany rynkowe analizowane są również na podstawie ankiet badających stopień zadowolenia bądź niezadowolenia konsumentów, grup fokusowych oraz pogłębionych badań ilościowych. Ponadto w ostatnich latach niektóre kraje zainwestowały wiele czasu i środków w tworzenie bardziej złożonych procedur analizy rynków i klasyfikowania ich w bardziej uporządkowany sposób.

Tworzenie i wdrażanie polityki ochrony konsumentów

Organy zajmujące się ochroną konsumentów mają do dyspozycji wiele narzędzi rozwiązywania problemów rynkowych. Jest to cała gama narzędzi, począwszy od tych, które służą wzmacnianiu pozycji konsumenta (instrumenty po stronie popytu), takich jak poprawa jakości lub rodzaju informacji towarzyszących produktom oraz sprawdzanie, czy umowy zawierane z konsumentami są uczciwe, po te narzędzia, które służą do oddziaływania na przedsiębiorstwa (instrumenty po stronie podaży), np. wprowadzanie standardów jakości produktów lub zachęcanie do opracowania kodeksów postępowania.

Decydenci polityczni mogą odczuwać presję ze strony społeczeństwa na szybkie podejmowanie decyzji. Jednakże działanie pod presją czasu może doprowadzić do pochopnych decyzji o nieprzewidzianych negatywnych skutkach dla konsumentów i innych grup interesów. Aby uniknąć takich sytuacji, organy zajmujące się ochroną konsumentów powinny przyjmować rygorystyczne i oparte na dowodach podejście do realizowania polityki. Omawiany zestaw narzędzi został opracowany w celu wspomaganie tych organów. Na podstawie nowych sposobów rozumienia, jak funkcjonują rynki konsumenckie, oraz procesu decyzyjnego konsumentów, omawiany zestaw narzędzi dostarcza struktur wspomagających decydentów politycznych w dokonywaniu wyborów w sprawie interwencji rynkowych. W opisie zestawu omówiono dostępne na rynku narzędzia oraz optymalne okoliczności i metody ich zastosowania.

W opisie zestawu narzędzi znajduje się złożony sześćoetapowy proces podejmowania decyzji, który może być stosowany na wszystkich szczeblach administracji w celu rozwiązywania problemów lokalnych, krajowych i międzynarodowych (rys. 0.1).

Etap 1: Zdefiniowanie problemu konsumenta i jego przyczyny

Określenie problemu i jego przyczyny pomoże ustalić, jakie instytucje i grupy interesów mogą być zaangażowane w jakikolwiek potencjalny proces tworzenia polityki ochrony konsumentów. Do przyczyn problemów najczęściej rozwiązywanych w ramach polityki ochrony konsumentów należą: działania podejmowane przez przedsiębiorców (np. wprowadzające w błąd reklamy), zaniedbania w zakresie informowania konsumentów, specyficzne zachowania konsumentów oraz zaniedbania w sferze uregulowań rynkowych.

Na tym etapie decydenci polityczni muszą ustalić:

- czy dany organ zajmujący się ochroną konsumentów jest najbardziej właściwą jednostką pod kątem rozwiązywania danej sprawy w kontekście jej całości lub części;
- czy inna jednostka nie poprowadziłaby danej sprawy lepiej (tak mogłoby się zdarzyć, jeśli dany problem lub używane narzędzia polityki ochrony konsumenta wykraczałyby poza zakres upoważnień danego organu);

- czy istnieją odpowiednie możliwości rozwiązania problemu u źródeł;
- czy naprawienie problemu nie wywoła konfliktów z innymi celami polityki publicznej.

Jeśli organ odpowiedzialny za ochronę konsumentów postanowi głębiej zbadać dany problem, powinien sprawdzić, w jaki sposób konsumenci doznają szkody (etap 2).

Etap 2: Ocena szkód poniesionych przez konsumentów

Konsumenci doznają szkody wtedy, gdy wyniki rynkowe dalekie od potencjału rynku wpływają na umniejszenie ich dobrobytu. Ustalanie i ocena charakteru oraz skali szkód poniesionych przez konsumentów (tj. tego, na czym polegają szkody, jaka jest ich wartość oraz ilu konsumentów ucierpiało) jest decydującym elementem opartego na dowodach podejścia do realizowania polityki.

Na szkodę składają się zarówno skutki finansowe, jak i pozafinansowe, takie jak bezpośrednie szkody finansowe, utrata czasu, stres oraz obrażenia ciała. Mimo że zakwalifikowanie szkody do odpowiedniej kategorii jest często trudne, należy koniecznie dokonać takiej oceny, nawet jeśli jest to możliwe wyłącznie w wymiarze jakościowym. Dokonując oceny szkody, można korzystać z takich źródeł informacji, jak grupy fokusowe, dane na temat zażaleń klientów, ankiety konsumenckie, badanie rynku oraz analiza ekonometryczna.

Właściwa ocena szkód odniesionych przez konsumentów dostarcza decydentom politycznym danych do podjęcia interwencji rynkowej, o ile taka możliwość jest zagwarantowana prawnie (etap 3). Ponadto jest pomocna w ustalaniu optymalnych celów polityki ochrony konsumentów (etap 4).

Etap 3: Ustalanie, czy dana szkoda kwalifikuje się do podjęcia działań interwencyjnych

Decyzja dotycząca ewentualnej interwencji powinna być podejmowana na podstawie kilku kryteriów. Oto pytania, które pomagają ustalić konieczność interwencji:

- Jaka jest skala poniesionej szkody? Interwencja jest gwarantowana, jeśli szkoda jest niewielka, ale dotyczy dużej liczby konsumentów, lub przeciwnie: jeśli szkoda doświadczana przez niewielką grupę konsumentów ma bardzo dużą wartość.
- Kto doświadcza danej szkody? Czynnikiem krytycznym jest tu nieproporcjonalne oddziaływanie szkody na pewne grupy społeczne, np. dzieci, osoby starsze lub grupy defaworyzowane.
- Jak długo może trwać dana szkoda? Należy ocenić, jak szkoda może zmieniać się w czasie. Jeśli spodziewamy się jej zwiększenia, jest to ważny czynnik sprzyjający podjęciu decyzji o interwencji.
- Jakie mogą być konsekwencje niepodjęcia żadnych działań interwencyjnych? Należy rozważyć polityczne, społeczne i ekonomiczne konsekwencje niepodjęcia żadnych działań interwencyjnych.
- Czy dana szkoda przyniesie inne poważne koszty ekonomiczne? Czy dany problem doświadczany przez konsumentów powoduje dalsze szkody odczuwane przez inne grupy interesów, np. zakłóca konkurencję rynkową?

Biorąc pod uwagę wymienione wyżej czynniki, organ zajmujący się ochroną konsumentów powinien zdecydować: i) czy konieczne są działania polityczne (przejsięcie do etapu 4), ii) czy opracowanie polityki ochrony konsumentów wymaga zebrania większej liczby dowodów (powrót do etapu 2), iii) czy konieczne jest lepsze zrozumienie charakteru i/lub przyczyn problemów doświadczanych przez konsumentów (powrót do etapu 1) lub iv) czy nie należy podejmować żadnych działań, a zatem zakończyć dochodzenie.

Etap 4: Ustalanie celu polityki ochrony konsumentów oraz zakresu możliwości politycznych

Ustalanie celu polityki

Należy wyznaczyć przejrzysty cel polityki ochrony konsumentów pod względem tego, co dzięki danej polityce mają uzyskać konsumenci oraz - w bardziej ogólnym ujęciu - cały rynek. Aby ułatwić przyszłą ocenę skuteczności takiej polityki, należy opracować odpowiednie miary, cele lub wskaźniki sukcesu (etap 6), skoncentrowane na skutkach zmian rynkowych odczuwanych przez konsumentów (a nie na wynikach pośrednich). Jeśli stosowane są pewne miary czy wskaźniki, należy jeszcze przed rozpoczęciem wdrażania polityki postarać się o ustalenie wartości bazowych.

Ustalanie zakresu możliwości praktycznych działań politycznych

Należy podjąć starania o ustalenie pełnego zakresu praktycznych rozwiązań w ramach polityki ochrony konsumentów (tj. takich, które są realistyczne i będzie je można faktycznie wdrożyć). Rozwiązania te będą obejmowały działania polegające na wzmocnieniu pozycji konsumentów oraz takie, które polegają na oddziaływaniu na postępowanie przedsiębiorców, a także trzecią grupę łączącą elementy obu poprzednich (rys. 0.2). Należy wziąć pod uwagę zarówno nowe działania polityczne, jak i sprawniejsze egzekwowanie już istniejących. Na tym etapie warto też ustalić, kto będzie odpowiedzialny za wdrożenie i egzekwowanie polityki, jaki będzie koszt jej wdrażania oraz w jaki sposób zostanie ogłoszona grupom interesów i społeczeństwu.

Etap 5: Ocena możliwości i wybór działania w ramach polityki ochrony konsumentów

Po ustaleniu możliwości istniejących w ramach polityki ochrony konsumentów kolejnym krokiem jest określenie najbardziej odpowiedniej i oszczędnej metody osiągnięcia celu (z etapu 4). W większości przypadków należy przeprowadzić analizę zysków i kosztów, obejmującą zarówno wymiar policzalny, jak i te obszary, w których kwantyfikacja może nie być wykonalna (np. w sferze wartości społecznych i rozważań etycznych). Skalę i głębokość analizy należy ustalić na podstawie prawdopodobnych skutków rozważanych działań w zakresie polityki ochrony konsumentów. Nie każde działanie administracji rządowej wymaga bowiem pogłębionej analizy. Analizy kosztów i zysków nie są np. przeprowadzane w każdym przypadku natychmiastowego wycofania produktu z obrotu na skutek śmierci lub poważnego uszkodzenia ciała konsumenta lub konsumentów. Z drugiej strony, w niektórych przypadkach być może warto przeprowadzać ankiety, próby terenowe i badania z zamiarem pogłębienia oceny. Będzie to prawdopodobnie dotyczyło tych polityk, które wymagają poniesienia wysokich kosztów przez niektóre grupy interesów i mają stosunkowo trwałe charakter (np. ograniczony przepisami prawa).

Konsultacje z różnymi grupami interesów, w tym organizacjami konsumenckimi, przedsiębiorstwami zaangażowanymi w daną sprawę i/lub stowarzyszeniami branżowymi, mogą być prowadzone w dowolnym momencie postępowania. Jest jednak szczególnie ważne, aby uwzględnić je na tym etapie, ponieważ pomoże to w przejrzystym przedstawieniu możliwości działania i odpowiednim rozwiązaniu wszelkich rozpatrywanych kwestii. Może również ułatwić ujawnienie konsekwencji, których decydenci polityczni nie przewidują, lub które nie są ujęte w zamierzeniach.

Wreszcie należy wziąć pod uwagę skutki wpływu każdej możliwości na inne sfery polityki, takie jak konkurencja i ochrona środowiska.

*Etap 6: Przygotowanie procesu kontroli
polityki w celu oszacowania jej skuteczności*

Systematyczne kontrole wdrażania polityki ochrony konsumentów służą ustaleniu, czy cele (określone na etapie 4) zostały osiągnięte z poniesieniem stosunkowo niskich kosztów. Proces kontroli powinien uwzględniać zmiany natury problemu odczuwanego przez konsumenta, zmiany rynkowe oraz potencjalne nieprzewidziane lub nieznanne się w sferze zamierzeń konsekwencje wybranego działania. Kontrolę można przeprowadzić po upływie odpowiedniego okresu od rozpoczęcia wdrażania polityki.

Oceny następujące po zakończeniu wdrażania polityki można przeprowadzać w formie monitorowania okresowego lub kontroli pełnowymiarowej. Metody przeprowadzania takiej kontroli przypominają metody stosowane podczas wcześniejszej oceny oczekiwanych kosztów i zysków. Celem kontroli jest ustalenie, czy dany instrument powinien być nadal stosowany, zmodyfikowany lub wycofany, czy należy wzmocnić środki egzekwowania polityki, a także czy warto rozważyć alternatywne działania w zakresie polityki ochrony konsumentów bądź ponownie ocenić charakter i przyczynę problemów (etap 1).

Rysunki

- [Rys. 0.1. Etapy wdrażania polityki ochrony konsumentów](#)
- [Rys. 0.2. Narzędzia polityki ochrony konsumentów skierowane na stronę popytową i podażową rynków](#)

© OECD 2010

Niniejsze podsumowanie nie jest oficjalnym tłumaczeniem materiałów OECD.

Kopiowanie niniejszego podsumowania jest dozwolone pod warunkiem zamieszczenia informacji o prawach autorskich OECD i tytułu oryginalnej publikacji.

Wielojęzyczne podsumowania są tłumaczeniami fragmentów dokumentów OECD, pierwotnie opublikowanych w językach angielskim i francuskim.

Są one dostępne bezpłatnie w internetowej księgarni OECD: www.oecd.org/bookshop/

Dokładniejsze informacje można uzyskać, kontaktując się z Działem Praw Autorskich i Tłumaczeń w Dyrektoriacie do Spraw Publicznych i Komunikacji: rights@oecd.org, faks: +33 (0)1 45 24 99 30.

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

Zachęcamy do odwiedzania naszej strony internetowej: www.oecd.org/rights/

