

KESKUSTELUALOITTEITA

39 • 2011

Katsaus kuluttajapolitiikan nykytilaan

KESKUSTELUALOITTEITA 39 • 2011

Katsaus kuluttajapolitiikan nykytilaan

Kuluttajatutkimuskeskus, keskustelualoitteita 39 • 2011
Katsaus kuluttajapolitiikan nykytilaan

Julkaisija / Utgivare / Publisher
Kuluttajatutkimuskeskus
Kaikukatu 3, 00530 Helsinki
PL 5, 00531 Helsinki
Puh. 010 605 9000
Faksi (09) 876 4374
www.kuluttajatutkimuskeskus.fi

ESIPUHE

Työ- ja elinkeinoministeriö (TEM) antoi tulosneuvottelussa 2009 Kuluttajatutkimuskeskukselle (KTK) tehtäväksi laatia vuoden 2010 loppuun mennessä yhdessä Kuluttajaviraston (KUV) kanssa katsauksen Suomen kuluttajapolitiikan tilasta. Kuluttajapoliittisen ohjelman johtoryhmä täsmensi toimeksiantoa koskemaan kuluttajapolitiikan arviointia suhteessa kansainväliseen kuluttajapolitiikkaan. Katsauksessa tuli tunnistaa keskeisiä kuluttajapoliittisia kysymyksiä ja tuoda esiin arviota siitä, missä kuluttajapolitiikassa on onnistuttu ja missä on kehittämistarpeita.

Yhteistyöryhmään ovat kuuluneet Kuluttajavirastosta Marita Wilska, Anja Peltonen ja Maija Puomila sekä KTK:sta lisäksi Päivi Timonen ja Minna Lammi. KTK:n muu tutkimusjohto on arvioinut kuluttajapolitiikkaa eri teema-alueilla. TEM nimesi ryhmään yhteyshenkilöksi Eeva-Liisa Koltta-Sarkasen. Katsaus on laadittu virkatyönä Kuluttajatutkimuskeskuksessa, joka myös vastaa keskustelualoitteen sisällöstä.

Katsaukseen on kerätty virikkeitä ja ehdotuksia kuluttajapolitiikan sidosryhmiltä, kansalais- ja toimialajärjestöiltä, viranomaisilta sekä KTK:n kuluttajapanelisteilta. Taustamateriaaliksi on KTK:ssa laadittu kaksi työselostetta. Ensimmäinen työseloste koostuu helmikuussa 2010 järjestetyissä työpa-jakeskusteluissa sekä toteutetussa sidosryhmäkyselyssä saaduista näkemyksistä ja painotuksista kuluttajapolitiikan tilasta. Toinen työseloste koostuu kansainvälisen kuluttajapolitiikan painotusten tarkastelusta. Kansainvälisessä vertailussa keskitytään OECD:n ja EU:n kuluttajapolitiikan strategia- ja politiikkalinjausten esittelyyn. Lisäksi tarkastellaan näiden pohjalta käynnistettyjä kuluttajapoliittisia uudistuksia kahdessa vertailumaassa, Australiassa ja Britanniassa.

Katsaukseen sisältyvät yhteenvedot ja johtopäätökset edellä mainituista taustamateriaaleista sekä asiantuntijoiden haastatteluista. Alussa kuvataan tiivistetysti kuluttajapolitiikan kehittymistä Suomessa politiikka-ohjelmien perusteella. Saadut arvioinnit kuluttajapolitiikan tilasta kehittämisehdotuksineen hajautuvat laajalle sektorille ja erilaisiin aihepiireihin. Kuluttajapolitiikan onnistumista ja kehittämistarpeita arviotaessa keskitytään erityisesti menossa olevan kuluttajapoliittisen ohjelman tavoitteiden ja toteutumisen tarkasteluun. Kansallisen kuluttajapolitiikan kehittämisen vaihtoehdot on kuvattu katsauksen lopussa vaihtoehtoisina tulevaisuuden kehityskulkuina. Lopuksi esitetään yhteenveto toimenpide-ehdotuksista kuluttajapolitiikan kehittämiseksi. Katsaus on luonteeltaan keskustelualoite.

Kuluttajatutkimuskeskuksen puolesta esitän parhaat kiitokset yhteistyöryhmän jäsenille sekä muille yhteistyötahoille. Työhön osallistuneet ja kuullut sidosryhmien edustajat, asiantuntijat ja KTK:n kuluttajapanelistit ovat paneutuneet aktiivisesti kuluttajapolitiikan ja kuluttajakysymysten pohtimiseen esittäen runsaasti erilaisia kehittämisehdotuksia, mistä esitän vilpittömät kiitokset.

Helsingissä tammikuussa 2011

Eila Kilpiö
johtaja, professori
Kuluttajatutkimuskeskus

SISÄLLYS

1	KULUTTAJAPOLITIIKAN TAVOITTEIDEN, HALLINNON JA VOIMAVAROJEN KEHITTYMINEN	1
1.1	Tavoitteiden ja hallinnon kehittyminen	1
1.2	Kuluttajahallinnon voimavarojen kehittyminen	4
2	KULUTTAJAPOLITIIKAN KANSAINVÄLISET TRENDIT	6
2.1	Kuluttajapolitiikan toimintaympäristön muuttuminen	6
2.2	Kuluttajapolitiikan keinojen kehittäminen	8
2.3	Johtopäätöksiä kuluttajapoliittiseen keskusteluun	11
3	KULUTTAJAPOLITIIKAN HAASTEET OHJELMAKAUDELLA 2008–2011	12
3.1	Ohjelman tavoitteisiin vastaaminen	12
3.2	Kuluttajapoliittinen toiminta ohjelmakaudella	13
3.2.1	Kuluttaja-asiat eri hallinnonaloilla	13
3.2.2	Kuluttajansuojan tason varmistaminen	13
3.2.3	Toimivien ja turvallisten markkinoiden sekä julkisten palvelujen varmistaminen	14
3.2.4	Kestävien tuotanto- ja kulutustapojen edistäminen	17
3.2.5	Kuluttajien vaikuttamis- ja osallistumismahdollisuuksien vahvistaminen	18
4	KULUTTAJAPOLITIIKAN TYÖPAJAPÄIVÄN, KYSELYN SEKÄ ASIAANTUNTIJA-HAASTATTELUIJEN SATOA	20
4.1	Kuluttajapolitiikan tavoitteet ja missio	20
4.2	Kuluttajapolitiikan johtaminen ja hallinto	21
4.3	Kuluttajapolitiikan keinot	21
4.3.1	Valvonta	21
4.3.2	Kuluttajavalistus ja hyödykeinformaatio	22
4.3.3	Kuluttajatutkimus	22
4.4	Kuluttajapolitiikan osa-alueet	22
4.5	Organisaatiot ja resurssit	23
4.6	Kuluttajapolitiikan painotukset	23
4.7	Kuluttajapoliittinen ohjelma 2008–2011	24
5	SUOMEN KULUTTAJAPOLITIIKAN VAIHTOEHTOISIA KEHITYSKULKUJA	27
5.1	Kansallinen malli	27
5.2	EU-malli	27
5.3	Kestävän kulutusyhteiskunnan malli	29
6	KULUTTAJAPOLITIIKAN TAVOITTEIDEN JA KEINOVALIKOIMAN LAAJENTAMINEN	30
7	TOIMENPIDE-ESITYKSET	33

1 KULUTTAJAPOLITIIKAN TAVOITTEIDEN, HALLINNON JA VOIMAVAROJEN KEHITTYMINEN

1.1 Tavoitteiden ja hallinnon kehittyminen

Kulutus ja ihmisten arki muodostuivat poliittisesti kiinnostaviksi kysymyksiksi vasta 1900-luvun alkupuolella. Yksi merkkipaalu oli Yhdysvaltain presidentin John F. Kennedyn puhe kuluttajien oikeuksista vuonna 1962. Tämän jälkeen nykymuotoista kuluttajapolitiikkaa alettiin rakentaa myös Euroopassa, jossa kuluttajapolitiikka pyrkii lujittamaan yhtäältä kuluttajien turvallisuutta ja oikeussuojaa sekä toisaalta takaamaan oikeuden tiedonsaantiin ja kuulluksi tulemiseen markkinaosapuolena. Toinen tärkeä merkkipaalu oli YK:n yleiskokouksen vuonna 1985 hyväksymät kuluttajansuojelun yleisohjeet, jotka ovat toimineet mittapuuna kuluttajapolitiikan sisältöjä ja tavoitteita määritettäessä eri maissa.

Kuluttajapolitiikkaa luotiin kulutusyhteiskunnassa, jossa kuluttajien toimintaympäristö ja markkinat olivat hyvin erilaisia kuin nykyisin. Kulutustavaroiden valintamahdollisuudet ja kotitalouksien kulutusbudjetit olivat niukkoja nykyiseen verrattuina. Kuluttajien oma järjestäytynyt edunvalvonta oli vähäistä. Kuluttajat eivät myöskään eläneet nykyisenkaltaisten informaatiovirtojen ja tiedonväylien keskellä. Maapallon resurssit saatettiin kokea ehtymättömiksi, eikä tuotannon ja kulutuksen ympäristövaikutuksista vielä aiheutunut päänvaivaa.

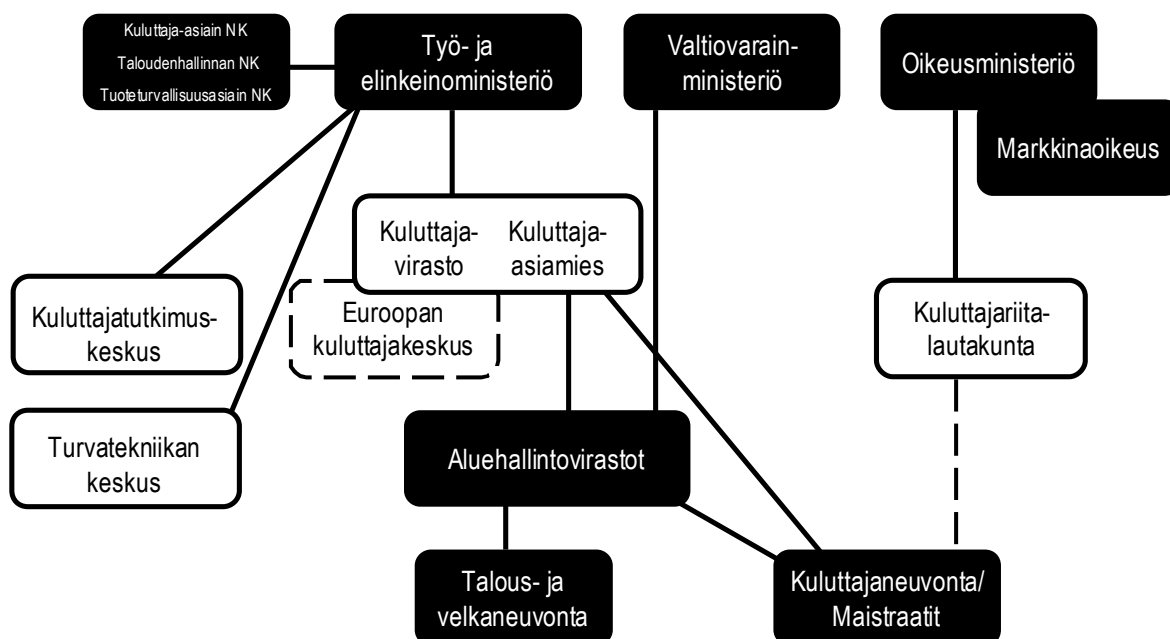
Suomessa kuluttajapolitiikan juuret tunnistettuna ja määriteltynä politiikkalohkona ajoittuvat 1960–1970-luvun vaihteeseen. Ensimmäinen kuluttajapoliittinen elin valtionhallinnossa oli vuonna 1962 perustettu Kuluttajain neuvottelukunta. Tätä seurasi vuonna 1965 sosiaali- ja terveysministeriön yhteyteen perustettu kuluttajaneuvosto. Ensimmäinen kattava kuluttajapoliittinen kartoitus valmistui kuluttajapolitiikan suunnittelukomitean toimesta vuonna 1972.

Suunnittelukomitea määritteli kuluttajapolitiikan valtiovallan toiminnoiksi, joiden tarkoituksena on kuluttajien etujen valvominen ja edistäminen hyödykkeiden ostajina ja käyttäjinä. Hahmotellun politiikan tavoitteissa korostuivat tasa-arvoiset edut kaikille kuluttajille. Keinoiksi komitea määritteli kuluttajansuojelun, -valistuksen ja -tutkimuksen, joissa kaikissa komitea näki huomattavia kehittämistarpeita. Lisäksi se teki kehittämisehdotuksia kuluttajapolitiikan julkisten organisaatioiden luomiseksi Suomeen.

Tärkeitä kuluttajapolitiikan kehittämisalueita ovat olleet kuluttajalainsäädännön perusteiden ja hallinnon rakenteiden luominen 1970-luvun lopulla; kuluttaja-asiamies, kuluttajavalituslautakunta ja kunnallinen kuluttajaneuvonta aloittivat toimintansa vuonna 1978. Toinen kuluttajahallinnon organisointivaihe ajoittuu vuoteen 1990, jolloin perustettiin Kuluttajavirasto ja Kuluttajatutkimuskeskus. Kuluttajahallinnon toimijat koottiin samaan taloon ja Kuluttajavirastoon keskitettiin yhteisiä hallintopalveluja. Kuluttajahallintoon katsottiin silloin kuuluvaksi myös elintarvike- ja tuoteturvallisuusvalvonta. Kuluttajahallintoa on myöhemmin hajautettu kolmen ministeriön alaisuuteen (kuva 1), joissa hoidetaan kuluttajapolitiikan kannalta tärkeitä valvonta- ja kehittämistehtäviä. Talous- ja velkaneuvonnasta säädetty laki astui voimaan vuonna 2000 ja sen ohjaus osoitettiin Kuluttajavirastolle. Tätä ennen se oli toiminut projektirahoituksella oikeusministeriön ohjauksessa. Kuluttajariitalautakunta on siirretty oikeusministeriön ja elintarvikevalvonta maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalle. Viimeksi tuoteturvallisuusvalvonta keskitettiin Turvatekniikan keskukseseen. Kunnallinen kuluttajaneuvonta valtiollistettiin Paras-hankkeen yhteydessä ja sijoitettiin maistraatteihin; ne kuuluvat valtiovarainministeriön hallinnonalaan, mutta niiden neuvontaa ohjataan Kuluttajavirastosta. Talous- ja velkaneuvonta on ehdotettu siirrettäväksi oikeusaputoimistojen yhteyteen.

Kuluttajapolitiikan koordinointi ja johtaminen on työ- ja elinkeinoministeriön vastuulla. Ministeriön alaisuudessa toimii virastojen ja laitosten lisäksi myös kolme neuvottelukuntaa neuvoa-antavina eliminä. Jatkossa katsauksessa keskitytään pääasiassa kuvassa 1 olevien organisaatioiden toteuttamaan kuluttajapolitiikkaan, koska voimassa olevassa kuluttajapolitiittisessa ohjelmassa asetetut tavoitteet kohdistuvat lähinnä näiden organisaatioiden tehtäviin. Kansalais-, kuluttaja- ja neuvontajärjestöjen toiminta on pääsääntöisesti jouduttu rajaamaan katsauksen ulkopuolelle.

KUVA 1. Kuluttajahallinto Suomessa



Kuluttajapolitiittiset ohjelmat ovat tärkeitä kuluttaja-asioiden poliittisia ohjausvälineitä Suomessa. Kuluttajapolitiittisten ohjelmien rooli on vakiintunut ensimmäisen, vuonna 1983 julkaistun ohjelman jälkeen. Kuluttajapolitiittisten ohjelmien valmistelu on perustunut pitkälti asiantuntijatyöskentelyyn. Eri hallitusten ohjelmat edustavat näin ollen perinteitä ja jatkumoa.

Ohjelmat ovat laajentuneet kulloinkin ajankohtaisille uusille temaattisille osa-alueille heijastellen ja reagoiden myös kulloinkin vallinneisiin yhteiskuntapolitiittisiin suuntauksiin. 1980-luvun puolivälistä lähtien ryhdyttiin valtiiovallan toimesta purkamaan markkinoille pääsyn sääntelyä: 1990-luvulle tultaessa myös esimerkiksi pankki- ja telepalveluiden osalta. Hintasääntelystä luovuttiin kaiken kaikkiaan elinkeinohallituksen toiminnan lopettamisen yhteydessä. Kuluttajapolitiikassa tämä merkitsi painopisteen siirtymistä yksinomaan heikkojen kuluttajien tukemisesta myös aktiivisten kuluttajien palveluun. Taustalla oli näkemys, jonka mukaan aktiivisten kuluttajien toiminta hyödyttää myös heikkoja kuluttajia. Kuluttajien hintatietoisuuden edistäminen koettiin tärkeäksi, jotta markkinoille saataisiin aikaan kilpailua sääntelyn jälkeisessä tilanteessa. 1990-luvun alun lama korosti entisestään hintatietoisuuden merkitystä. Lisäksi kuluttajapolitiikassa panostettiin talousvalistukseen ja ympäristökysymyksiin.

Hallitusohjelmaan kuluttajapoliittinen ohjelma saatiin ensimmäisen kerran vuonna 1999. Vuosien 2004–2007 ohjelmassa kuluttajapolitiikan tavoitteeksi asetettiin kuluttajien hyvinvoinnin lisääminen. Kuluttajapolitiikan määrittely laajeni näin toimivien ja turvallisten markkinoiden sekä kuluttajien terveyden varmistamisen lisäksi koskemaan kuluttajaosaamista ja vaikuttamista yhteiskunnassa sekä kestävien tuotanto- ja kulutustapojen edistämistä. Kyseinen ohjelma poikkesi aiemmin hyväksytyistä siinä, että nyt ensimmäistä kertaa kuluttajapolitiikka integroitiin osaksi koko hallitusohjelmaa sekä eri hallinnonaloilla tunnustettuja kuluttajakysymyksiä eri teema-alueilta. Ohjelmassa asetettiin sekä pidemmän aikavälin strategisia ja poliittisia tavoitteita että niihin kohdennettuja toimenpide-ehdotuksia.

Viimeisin kuluttajapoliittinen ohjelma vuosille 2008–2011 on järjestyksessä toinen valtioneuvoston hyväksymä ohjelma. Ohjelmassa asetetaan uudeksi kuluttajapolitiikan tavoitteeksi markkinoiden toimivuuden parantamisen lisäksi yritysten kilpailukyvyyn edistäminen. Markkinoiden toimivuuden keskeisenä vaikuttamiskeinona korostetaan kilpailun avaamisen jatkamista sekä toimivaa kilpailua markkinoilla. Kuluttajien hyvinvoinnin edistämistä ei menossa olevan ohjelman tavoitteissa enää mainita, vaan ohjelma painottuu konkreettisiin hallinnollisiin toimenpide-ehdotuksiin.

Tietoyhteiskunta- ja ympäristökysymykset ovat vakiinnuttaneet asemansa kuluttajapolitiikassa. Julkiselle palvelusektorille kuluttajapolitiikka on ulottunut vasta viime vuosina. Kuluttajansuoja on laajentunut uusille, globalisoituneille markkinoille. Kuluttajien mahdollisuutta saada monipuolista ja laadukasta kuluttajainformaatiota on korostettu myös ympäristönäkökulmasta viimeisissä ohjelmissa. Näin sekä elinkeinonharjoittajien vastuu että yksilöllisten kulutusvalintojen merkitys näkyy kuluttajapoliittisissa ohjelmissa.

Kuluttajapoliittisissa ohjelmissa ei ole juuri esitetty uudistamista eikä kehittämisehdotuksia viranomaisten toimintatapoihin tai käytettyihin politiikkainstrumentteihin liittyen. Ohjelmissa ei myöskään ole käsitelty kuluttajahallinnon voimavaroja, eri tehtäväalueiden merkitystä tai priorisointia kuluttajapolitiikan kokonaisuuden kannalta. Kuluttajahallinnon voimavarat ja kuluttajapolitiikan johtaminen kuuluvat alasta vastaavalle ministeriölle. Kuluttajapolitiikasta ei ole annettu yhtään valtioneuvoston selontekoa eduskunnalle.

Kuvassa 2 on yhteenvedona kuvattu Suomen kuluttajapolitiikan kehityskaarta, jossa on tukeuduttu perinteisesti tasa-arvon ja kasvun ihanteisiin. Vasta nykyisellä ohjelmakaudella yhden ja yleisesti jaetun tulkinnan rinnalle on muodostumassa erilaisia epävarmuuksia, tulkinnallisuutta, pirstaleisuutta ja jännitteitä. Kuluttajapolitiikassa on alettu hitaasti hyväksyä kulttuurinen lähestymistapa kulutukseen: kulutus ei ole pelkästään rationaalisten yksilöiden reagointia markkinoihin, vaan kulutuksen arvot ja prosessit ovat kulttuurisesti määrittäviä sekä osin rakenteisiin sidottuja. Normaaleiksi kokemamme kulutuksen tavat ovat kehittyneet erilaisissa vuorovaikutusprosesseissa. Kuluttajapolitiikassa on väistämättä kohdattava myös yksilölliset kuluttajat sekä erityisryhmien tarpeet ja odotukset.

KUVA 2. Kuluttajapolitiikan määrittely

TOIMENPITEET/KEINOT (suppeat)	
<p>1970–1985 "KULUTTAJAOIKEUKSIEN – MALLI" Tavoitteena kuluttajien edun valvominen ja edistäminen hyödykkeiden ostajana ja käyttäjänä: - tuoteturvallisuuden varmistaminen (laki 1987) - kuluttajansuoja perinteisillä suljetuilla markkinoilla - hintainformaatio ja tuoteinformaation tuottaminen - merkintöjen kehittäminen OLETUS: rationaalisesti käyttäytyvä kuluttaja</p>	<p>1985–2005 "AIHE-ALUE / OSA-ALUE – MALLI" - hintasäännöstelyn purkaminen - kuluttajansuojan laajeneminen uusille markkinoille - markkinoiden avaaminen kilpailulle - keskustelu välttämättömyyspalveluista - keskitetyn kuluttajahallinnon perustaminen - yritys ottaa "haltuun" eri hallinnonalojen kuluttajakysymykset (kestävä kulutus, viestintä, energia, talous, jne.) - talouslama → vaikutukset - keskitetyn kuluttajahallinnon hajoaminen OLETUS: uudet markkinat – entiset ohjauskeinot</p>
TAVOITTEET (suppeat)	TAVOITTEET (laajat)
<p>2005–2010 "SISÄMARKKINAT – MALLI" - kuluttajapolitiikan ja sisämarkkinoiden integraatio - kuluttaja-asiat osaksi elinkeino- ja kilpailupolitiikkaa - tavoitteena markkinoiden toimivuus ja yritysten kilpailukyky - poliittisten tavoitteiden hajanaisuus - laaja tematiikka: keinoina hajanaiset yksittäiset toimenpiteet OLETUS: kilpailu on parasta kuluttajapolitiikkaa</p>	<p>2010 → "KULUTTAJIEN HYVINVOINTI – MALLI" - laaja ymmärrys kuluttajan rooleista ja käyttäytymisestä markkinoilla / taloudessa - tavoitteena edistää kuluttajien asemaa ja vaikutusmahdollisuuksia eri hallinnonaloilla ja yhteiskunnassa - toimintatapana yhteistyö keskeisten viranomaisten, kolmannen sektorin ja toimialojen kanssa OLETUS: kansalaiskuluttaja keskiöön; yhteistyö voimaan</p>
TOIMENPITEET/KEINOT (laajat)	

1.2 Kuluttajahallinnon voimavarojen kehittyminen

Kuluttajahallinnon erilaisten palvelujen kysyntä on viime vuosina kasvanut. Tämä on yleinen trendi myös muissa EU- ja OECD-maissa, minkä vuoksi EU:n komissio odottaa vahvaa panostusta yhteisiin valvonta- ja muihin hankkeisiin. Kuluttajapolitiikalle leimallista on kansainvälinen yhteistyö, ja odotuksia toiminnan painotuksille tulee myös EU:n ulkopuolelta esimerkiksi markkinoinnin valvonnassa (ICPEN). Kysynnän kasvaminen näkyy myös tutkimuksen puolella, jossa kuluttajatutkimukselle on kysyntää niin perinteisen kuluttaja- ja ruokapolitiikan kuin myös elinkeino-, innovaatio- ja ympäristöpolitiikan sekä julkisten ja yksityisten palvelujen kehittämisen kannalta. Tutkimuksen rahoitus on muiden sektoritutkimuslaitosten tapaan hoidettu sekä budjettirahalla että ulkopuolisella, kilpaillulla rahoituksella kansallisista ja kansainvälisistä tutkimusohjelmista.

Valtiontalouden tarkastusviraston vuonna 2007 antamassa kertomuksessa kuluttajahallinnon toimivuudesta kiinnitettiin huomiota silloisen kuluttajahallinnon resurssien niukkuuteen. Keskeinen kysymys edelleen on, miten voidaan yhdistää kasvava kysyntä, lisääntyvät tehtävät, kansainvälisesti katsoen korkeat valitusmäärät ja kohtuullinen palvelutaso sekä toisaalta valtionhallinnon tuottavuusohjelman henkilöstövähennykset ja kaventuneet toimintamahdollisuudet. Resurssija ennaltaehkäisevään työhön jää väistämättä aiempaa vähemmän, vaikka tähän suuntaan toimintaa pitäisi pystyä painottamaan niin lainsäädännön hengen kuin kuluttajapoliittisten tavoitteiden mukaan. Yksi tärkeä, toiminnan tehokkuutta ja vaikutavuutta parantava hanke olisi valvontakeinojen kehittäminen, mitä sekä Valtiontalouden tarkastusvirasto että Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos ovat ehdottaneet.

Seuraavassa on listattu kuluttajahallinnon ja kuluttajajärjestöjen määrärahat valtion budjetissa vuonna 2010. Tämän lisäksi rahoitusta saadaan esimerkiksi Euroopan komissiolta (Euroopan Kuluttajakeskus) ja ulkopuolisilta rahoittajilta (Kuluttajatutkimuskeskus). Työ- ja elinkeinoministeriön yhteydessä toimivien kuluttajasektorin neuvottelukuntien määrärahat sisältyvät työ- ja elinkeinoministeriön työelämä- ja markkinaosaston toimintamenoihin eikä niitä ole erikseen jaettu. Järjestöt tuottavat kuluttajainformaatiota, tarjoavat neuvontaa ja toteuttavat erilaisia määräaikaisia projekteja, joista suuri osa rahoitetaan esimerkiksi Raha-automaattiyhdistyksen, Sitran tai EU:n hankerahoituksella. Myös valtion omistamalla Motiva Oy:llä on roolinsa energiainformaation tuottajana ja välittäjänä kuluttajille.

Kuluttajahallinnon resurssit 2010

(taulukon luvut perustuvat budjettiin, ja täsmentyvät tilinpäätöksissä)

		Määrärahat 2010	HTV 2010
TEM	Kuluttajavirasto	budjetista 4 945 000* tulorahoitus 965 000**	76
	Kuluttajatutkimuskeskus	budjetista 2 001 000 tulorahoitus 963 000***	38
	Talous- ja velkaneuvonta	6 011 000	148
	Valtionapu järjestöille****	698 000	
VM	Kuluttaja- ja kilpailuasiat aluehallintovirastoissa*****	2 200 000	47
	Kuluttajaneuvonta (maistraateissa)	noin 3 570 000	80
OM	Kuluttajariitalautakunta*****	noin 2 000 000	31

* sisältää Euroopan kuluttajakeskuksen kansallisen rahoitusosuuden 125 000

** valmismatkaliiketoiminnan ja Kuluttaja-lehden tulot, komission osuus Euroopan kuluttajakeskuksesta

*** Tekes, Suomen Akatemia, EU:n puiteohjelmat, ministeriöt ym.

**** Suomen Kuluttajaliitto ja Kuluttajat-Konsumenterna ry (yhdistyneet joulukuussa 2010) sekä

Työtehoseura

***** luvuissa mukana myös kilpailuhallinnon tehtävät, elinkeino-oikeudelliset tehtävät

(esim. kiinteistövälitys- ja perintätoimistojen lupahallinto) ja muut TEM:n hallinnonalan tehtävät

***** menot budjetissa yhdessä edunvalvonnan kanssa

Kuluttaja-ajattelu on nyky-yhteiskunnassa levinnyt kaikkeen yhteiskuntapolitiikkaan. Kuluttajaongelmat eivät enää synny pelkästään markkinoilla, joiden ratkaisemiseen riittävät tavanomaiset kuluttajapolitiikan oikeudellisen ohjauksen keinot. Kuluttaja-asioiden kehittämiseen tarvitaankin pidemmän aikavälin poliittisia linjauksia. Poliitiikan uudistamiseen kohdistuvia odotuksia ja haasteita tarkastellaan seuraavassa lähemmin sekä kansainväliseen keskusteluun että työpajapäivän, toteutetun kyselyn sekä asiantuntijahaastatteluiden tuloksiin pohjautuen.

2 KULUTTAJAPOLITIIKAN KANSAINVÄLISET TRENDIT

Kansallisen kuluttajapolitiikan ohella Euroopan unionin Amsterdamin sopimus vuodelta 1999 sisältää kuluttajien etuja ja suojaa koskevia asioita. Kuluttajien etujen suojaamiseksi ja kuluttajansuojan korkean tason varmistamiseksi yhteisö myötävaikuttaa kuluttajien *terveyden, turvallisuuden ja taloudellisten etujen* suojaamiseen sekä edistää kuluttajien *oikeutta tiedonsaantiin ja koulutukseen* sekä *oikeutta järjestäytyä* etujensa valvomiseksi. Lisäksi kuluttajansuojaa koskevat vaatimukset pitäisi ottaa huomioon yhteisön muuta politiikkaa ja toimintaa määriteltäessä ja toteutettaessa. Euroopan unionin tulee edistää tavoitteiden toteuttamista sellaisilla sisämarkkinatoimenpiteillä, jotka tukevat ja täydentävät jäsenvaltioiden harjoittamaa politiikkaa.*

Globalissa maailmassa politiikassa ei voida kansallisellakaan tasolla sivuuttaa kansainvälistä näkökulmaa. Kansainvälisen vertailun ja eri maiden hyvien käytäntöjen tunnistamisen merkitys kasvaa kansallista kuluttajapolitiikkaa kehitettäessä. Kansainvälisen kuluttajapolitiikan suuntauksia ja painotuksia on tarkasteltu lähemmin Kuluttajatutkimuskeskuksen työselosteessa (www.kuluttajatutkimuskeskus.fi/julkaisut/128/2010; Viikinniemi & Kilpiö 2010). OECD-tarkastelussa painotus on heinäkuussa 2010 ilmestyneessä Consumer Policy Toolkitissa. Euroopan unionin osalta tarkastelu keskittyi kuluttajapoliittisten strategioiden esittelyyn ja niistä erityisesti uusimpaan, vuosien 2007–2013 ohjelmaan. Lisäksi on esitelty EU:n käynnistämien ja nyt jo vakiintumassa olevien Consumer Market Scoreboardin (kuluttaja-asioiden tulostaulun) tavoitteita ja toimintaa. Ko. työselosteessa tarkastellaan myös, miten kuluttajapolitiikkaa on kehitetty ja toteutettu Australiassa ja Britanniassa. Molemmissa on jo käynnistetty kuluttajapoliittisia uudistuksia osin kansainvälisen keskustelun seurauksena.

Kulutustottumukset yksilöllistyvät, kuluttajien arvomaailma ja preferenssit eriytyvät ja kulutustapojen erot kasvavat. Markkinoilla ilmenevien ongelmien vaikutukset kasautuvat uusiin ilmiöihin ja riskiryhmiin, joita ei kuitenkaan aina tunnisteta. OECD:n kuluttajapoliittisessa käsikirjassa (Consumer Policy Toolkit) uutta on vaiheistettu päätöksentekomalli, josta toivotaan apua nykyistä jäsennellympään kuluttajapolitiikkaan. Päätöksentekijöiden tulisi osata tunnistaa ja arvioida kuluttajansuojan ongelmat, sekä määritellä, edellyttääkö kuluttajille aiheutunut haitta julkisia toimia.

Lainsäädännön laatiminen ja muut toimet ovat aiemmin perustuneet siihen oletukseen, että kuluttaja toimii aina rationaalisesti ja etsii päätösten tueksi yksityiskohtaista informaatiota. Laajentuneilla markkinoilla oletus on epärealistinen, mikä tulisi ottaa huomioon viranomaisten omaa informaatiotuotantoa ja toimenpiteitä suunnattaessa ja keinovalikoimaa käytettäessä. Vaiheistettua päätöksentekomallia on jo sovellettu eri tavoin mm. lainsäädäntöhankkeissa Britanniassa.

Seuraavaan yhteenvedoon on koottu tiivistetysti kansainvälistä keskustelua sekä siitä johdettuja kuluttajapoliittisia muutossuuntia ja toteutettuja uudistuksia kahdessa esimerkkimaassa. Ensin kuvataan kuluttajapolitiikan toimintaympäristöön vaikuttavasta keskustelusta markkinoiden ja kuluttajuuden muutosta. Seuraavaksi tarkastellaan kuluttajapolitiikan uusia tavoitteita ja keinovalikoimaa koskevaa pohdinta kansainvälisen keskustelun pohjalta.

2.1 Kuluttajapolitiikan toimintaympäristön muuttuminen

Markkinoiden muutos

OECD:n Consumer Policy Toolkit -käsikirjassa on perusteellinen kuvaus markkinoiden ja samalla kuluttajien toimintaympäristön muutoksesta viimeisen 20 vuoden aikana. Vaikka markkinoiden kehitys on yleisesti ottaen ollut myönteistä, se on myös tuonut haasteita kuluttajille ja päättäjille. Tuotteet ovat aiem-

paa monimutkaisempia ja tuotevalikoima laajempi. Samaan tuote- tai palveluryhmään kuuluu paljon erilaisia hyödykkeitä, minkä vuoksi kuluttajien on vaikea arvioida paitsi omia tarpeitaan myös tarjontaa. Kansainvälisen kaupan yleistyminen ja nettikauppa tarjoavat uusia mahdollisuuksia, mutta samalla ovat yleistyneet petokset, joiden torjuminen edellyttää kuluttajansuojaviranomaisten valppautta ja aktiivista kansainvälistä yhteistyötä.

Epärehellisillä markkinoilla kuluttajat menettävät paitsi rahaa, myös aikaa. On huomioitava uusien ”heikkojen” kuluttajaryhmien kohtaamat menetykset ja etsittävä keinoja niiden korvaamiseen. Markkinoilla on entistä monimutkaisempia tuotteita, maksutapojen kirjo lisääntyy, internetistä on tullut yhtäläinen ostospaikka muiden, ”tavallisten”, kauppojen kanssa. Tavaroiden kulutuksen rinnalle on tullut entistä enemmän rajat ylittävien palvelujen hankinta esimerkiksi matkojen, kirjojen, musiikin ja muiden helposti kulkevien tavaroiden kauppa. Kielikysymykset ovat kuitenkin edelleen merkittävä rajoite ostaa muualta tuotteita. Rajat ylittävän kuluttajakaupan ongelmien oletetaan kasvavan digitaalisten sisämarkkinoiden laajentuessa.

Kuluttajapolitiikka on muutosvaiheessa myös yksityisen ja julkisen kulutuksen rajapintojen murtuessa. Monet aiemmat julkisesti rahoitetut ja tuotetut palvelut ovat siirtymässä yksityisen kulutuksen piiriin. EU:ssa keskustelu julkisen kulutuksen ja kuluttajapolitiikan yhteydestä on viriämässä; pohjoismaissa muutokset ovat olleet jo aiemmin vireillä.

Markkinoiden muutos on haastanut kansainväliset organisaatiot pohtimaan kuluttajapolitiikan ydintä. Yhteiseksi näkemykseksi on muodostunut kuluttajien hyvinvoinnin ja oikeusturvan toteutumisen turvaaminen kaikilla markkinoilla ja kaikessa yhteiskunnan päätöksenteossa. Kuluttajapolitiikkaa ei voida määrittellä aiempaan tapaan eri hallinnonalojen rajojen tai toimijoille asetettujen tehtävien mukaisesti, koska kuluttaja-asiat ovat leimallisesti koko kulutusyhteiskuntaa koskettavia.

OECD:n Toolkit perustuu kuluttajakäsitykseen, jossa kuluttajaa ei enää nähdä pelkästään rationaalisenä toimijana tai ideaalikuluttajana, mikä pyritään ottamaan huomioon myös kuluttajapolitiittisia keinoja valittaessa. Toolkit korostaa kuluttajapolitiikan vaiheittaista päätöksentekomallia ja esittelee kuluttajapolitiikan keinovalikoimaa, joita ovat mm. kuluttajakasvatus, sopimusehtosääntely, standardit, markkinahäiriömaksu ja kiellot sekä tiedotus. Päätöksentekijöiden tulisi tehdä kustannus-hyötyanalyysyjä siitä, mitkä ovat tehokkaimmat toimenpiteet kulloinkin ajankohtaisten ongelmien ratkaisemiseksi, kun otetaan huomioon kuluttajakäyttäytyminen ja sen vääristymät – ts. keinoja valittaessa aina lähdetään vaikuttavuuden arvioinnista. Lisäksi OECD korostaa ennakoivien tutkimusten merkitystä markkinamuutosten tunnistamiseksi. EU:ssa on vakiinnutettu laajoihin survey-tutkimuksiin perustuvien kuluttajien tulostaulujen (Consumer Markets Scoreboard) tuottaminen. Australian ja Britannian kuluttajapolitiikassa on tunnistettu kasvava tutkimustiedon tarve horisontaalisen kuluttajapolitiikan vahvistamiseksi.

Kuluttajuuden muutos

Kuluttajien käyttäytymisen uusin taloustieteellinen tutkimus (behavioural economics) on osoittanut, että otaksuma rationaalista kuluttajasta ei vastaa todellisuutta. Tuotevariaation kasvaessa on epärealistista kuvitella jokaisen yksittäisen tuotteen vertailemista ja hinta-laatusuhteiden arvioimista. Kuluttajilla on omat tapansa tehdä arkista järkeilyä. Varsin yksimielisiä ollaan siitä, että kuluttajilla tulee olemaan kasvava rooli markkinoiden määrittäjänä. Siksi kulutuksen ja kuluttajakäyttäytymisen muutoksen tutkimus on erittäin tärkeää koko yhteiskunnan kannalta.

Ennen kuluttajia, kuten markkinoitakin, ohjattiin säännöillä ja yksityiskohtaisella informaatiolla. Kuluttajalainsäädännön ulottaminen uusille tuote- ja palvelumarkkinoille on ollut omiaan lisäämään ”infoähkyä”. Kuluttajaongelmia on pyritty ratkaisemaan säätämällä eri alojen tietojenantovelvollisuudesta entistä tarkemmin ja yksityiskohtaisemmin. OECD:n selvityksen mukaan vielä 1980-luvulla luottokorttisopimukset olivat yhden sivun pituisia, josta ne ovat paisuneet 30 sivun mittaisiksi. Kuluttajilla on

päätöksiin vähän aikaa, mutta tietoa vastaavasti ajoittain liikaakin. Tässä tilanteessa kuluttaja rationaalisoi ostopäätöksensä tukeutumalla vertaisiin, kanta-asiakkuuteen, aiempiin kokemuksiin, uskomuksiin jne. Tutkimus onkin osoittanut, että tapa, jolla tieto esitetään, voi merkittävästi vaikuttaa kuluttajien valintoihin

Myös kuluttajaryhmät ovat muuttuneet. Markkinoilla toimii entistä aktiivisemmin lapsia ja nuoria aikuisia, joilla ei ole pitkää kokemusta kuluttajana toimimisesta. Kysymys ei niinkään ole tiedon puutteesta kuin siitä, että on kuluttajaryhmiä, joiden ”lukutaito” monimutkaisilla markkinoilla ei ole riittävä.

Markkinoiden ja kuluttajuuden muutos haastaa kuluttajaviranomaiset kehittämään entisten reaktiivisten toimintatapojen sijasta proaktiivisia, ennalta ehkäiseviä toimenpiteitä. Rationaalisen kuluttajan käsitteeseen liittyy yritysten tiedonantovelvollisuus. Lisäksi kuluttajilla on useita sekä perinteisiä että sähköisiä kanavia, sosiaalinen media mukaan lukien, joiden kautta he hankkivat tietoa markkinoista.

Standardisoidut merkintäjärjestelmät ovat hyvä esimerkki kehityssuunnasta. Yritykset eivät välttämättä tuota vapaaehtoisesti luotettavaa vertailevaa tietoa, minkä vuoksi sellaisille järjestelmille kuin vaikkapa pohjoismainen joutsenmerkki, reilun kaupan merkkijärjestelmä tai tulevaisuudessa hiilijalanjälkilaskuri voi olla kasvavaa kysyntää. Tällaiset järjestelmät pyrkivät auttamaan kuluttajia selviämään infoähkystä.

Erityisesti elintarvikkeista kuluttajat ovat halunneet yksityiskohtaista ja tarkempaa tietoa sekä terveydellisistä, eettistä että ympäristösyistä voidakseen vaikkapa välttää jotakin allergisoivaa ainesosaa tai poliittisista syistä voidakseen välttää esim. palmuöljyä sisältäviä tuotteita ilmastonmuutossyistä. Myös kansanterveydellisistä syistä tuoteinformaatiota eli elinkeinonharjoittajan tietojenantovelvollisuutta on lisätty, esim. suolan, rasvan tai kuidun määrän kertomista.

2.2 Kuluttajapoliitiikan keinojen kehittäminen

Sääntelyn roolin muutos

Kuluttajapoliittisen sääntelyn merkitys ei ole varsinaisesti vähentynyt, mutta sen rinnalle on kansainvälisessä keskustelussa nostettu monia muita markkinoita ohjaavia ja kehittäviä toimia. Kuluttaja-asiat ovat leimallisesti koko kulutusyhteiskuntaa koskettavia. Kuluttajariitojen ratkaisemisen rinnalle tarvitaan yritysten rehtien toimintatapojen edistämistä.

Sääntelyn purkamisella – jota on tavoitteellisesti tehty EU:n piirissä – tarkoitetaan sellaisen sääntelyn purkamista, joka on rajoittanut markkinoille pääsyä. Avoimeen kilpailuun perustuvan markkinatalouden toimivuutta säädellään kilpailupoliitiikan keinoin, mutta kilpailulla on vaikutuksensa myös kuluttajiin. Aiemmin ajateltiin, että kilpailu hoitaa ongelmatilanteet ja ihmiset toimivat rationaalisesti. Viime vuosina erityisesti finanssikriisin myötä on nähty pelisääntöjen ja valvonnan tärkeys. Deregulaation vaatimusten sijasta tilalle on tullut EU-keskustelussa parempi sääntely.

Sääntelyn purkamisen myötä on tullut ilmi, että uudessa tilanteessa tarvitaankin lisää sääntelyä erilaisiin markkina- ja kaupankäyntitilanteisiin. Tämä on osaltaan voinut vaikuttaa siihen tunteeseen, että kuluttajakaupan sääntelyä on tullut lisää, kun monissa direktiiveissä on hyvin yksityiskohtaisia säädöksiä sektorikohtaisesti.

EU-sopimukset ja säädökset vaikuttavat kansalliseen sääntelyyn ja säädösten toimeenpanoon. Kuluttajansuojan näkökulmasta EU:lla on hieman erilainen rooli toimialasta riippuen. Elintarvikelainsäädäntö on jo lähes kokonaan EU:ssa harmonisoitu. Kansallisten viranomaisten päätäntävaltaan on jäänyt tulkinta siitä, miten elintarviketurvallisuuden riskit kansallisesti arvioidaan ja miten tiukasti säädöksiä on tarvetta tulkita ja soveltaa. Yleisen kuluttajansuojalainsäädännön osalta tilanne on toisenlainen. Sisämarkkinoiden toimivuuden kannalta on pidetty välttämättömänä säätää EU:n piirissä kuluttajansuojan minimilainsäädäntö, jota kaikkien maiden tulee noudattaa. Poliittista keskustelua käydään parhaillaan harmonisoinnin

laajuudesta sekä siitä, pitäisikö yleisen kuluttajalainsäädännön osalta päästä kansallisia viranomaisia velvoittavaan ns. täysharmonisointiin.

Monimuotoisten ja laajentuvien markkinoiden seurauksena aiemmin luodut kuluttajasuojalait ovat kehittyneet monimutkaisiksi ja vaikeaselkoisiksi, jolloin sekä kuluttajilla että elinkeinoelämällä on ollut vaikeuksia ymmärtää lainsäädännön vaatimuksia ja kuluttajien oikeuksia. Tähän kehitykseen on monia syitä: 1) EU lähtee aihe kerrallaan pohdinnasta, jossa ei ole koordinaatiota aiempaan eikä muihin toimialoihin, 2) välttämättömyyspalvelujen avaaminen kilpailulle toi tarpeen erityislakeihin, 3) perusoikeuskeskustelu edellyttää selkeää ja tarkkarajaista sääntelyä. – Suomessa kuluttajasuojalaki perustuu nykyään valtaosin EU-sääntelylle, kansallista ovat esim. talopaketti- ja korjaushuoltosäännökset. Valvontaa voidaan osin syyttää myös tehottomaksi silloin, kun yritykset eivät noudata lakeja ja viranomaisilla ei ole tehokkaita keinoja puuttua tähän. Viranomaisresursseja joudutaan kiinnittämään sekä yritysten informoimiseen että kuluttajaoikeuksista tiedottamiseen.

Horisontaalinen yhteistyö

Erilaisista hallinnollisista ratkaisuista riippumatta kansainvälisissä keskusteluissa on tuotu esille horisontaalisen yhteistyön kasvava merkitys erityisesti kuluttajapolitiikan strategisessa johtamisessa. Kaikille toimialoille ulottuvia kuluttajakysymyksiä ei onnistuta ratkaisemaan ilman laaja-alaista hallinnonalojen välistä yhteistyötä. Toisaalta kuluttajakysymykset ulottuvat myös kaikille yhteiskunnan omille sektoreille, jolloin kuluttajalainsäädännön soveltaminen olisi otettava huomioon jo säädösvalmistelun yhteydessä. Vertailumaissa on etsitty ratkaisuja sille, miten tutkimuksen, viranomaisten ja kansalaisjärjestöjen yhteisten kampanjoiden, muun vuorovaikutuksen ja laaja-alaisempien poliittisten ohjelmien avulla voidaan käytännössä edistää kuluttajanäkökulmaa tehokkaasti ja vaikuttavasti.

Kilpailu- ja kuluttajapolitiikan yhteys

Konkreettisiakin organisatorisia uudistuksia on toteutettu EU:n sisämarkkinapolitiikan pohjalta. Kilpailu- ja kuluttajapolitiikan yhteys on koettu entistä tärkeämmäksi. Esim. Britanniassa (samoin kuin Tanskassa, jota tässä yhteydessä ei ole tarkasteltu lähemmin) nämä politiikkalohkot on yhdistetty samaan organisaatioon (Britanniassa Office of Fair Trading, OFT). Viraston tehtävänä on vastata sekä kuluttajattä kilpailupolitiikan toimeenpanosta ja markkinoiden toimivuuden parantamisesta kuluttajien näkökulmasta. Yhdistymistä on perusteltu tutkimuksiin vedoten, ja se on saanut myönteistä palautetta sekä kilpailu- että kuluttajapuolen asiantuntijoilta ja viranomaisilta.

Britanniassa korostetaan entisestään kilpailupolitiikkaa ehdottamalla kilpailuasioden päällekkäisyyksien purkamista ja toimijoiden keskittämistä OFT:iin sekä kuluttaja-asioiden hajauttamista paikallistasolle, jossa on jo aiemminkin hoidettu valvontaa. Kuluttaja- ja kilpailupolitiikan keskinäiseen yhteyteen liittyy myös synergiaetuja. Toisaalta maat, joissa yhdistämistä ei ole tehty, painottavat kilpailu- ja kuluttajapolitiikan erilaisia lähtökohtia. Mielenkiintoista on se, nähdäänkö kuluttaja-asiat yksittäisen kuluttajan ongelmien hoitamisena vai voimakkaana markkinoiden ohjailukeinona. Tutkimisen arvoinen asia olisi myös pohtia, minkälaiseen missioon markkinoista ja kuluttajakäsityksistä erilaiset ratkaisut perustuvat.

Kansainvälinen yhteistyö

Kuluttajapolitiikassa onnistuminen edellyttää hallinnonalojen välisen yhteistyön lisäksi myös tiivistä kansainvälistä yhteistyötä. Se on avainasemassa laajentuneilla globaaleilla markkinoilla mm. tuotevääreennysten, vaarallisten tuotteiden markkinoinnin sekä kuluttajia koskevien huijausten ehkäisemiseksi. Internetkaupan yleistymisen lisäksi yhteistyön tarvetta entisestään. Tämän vuoksi EU on rakentanut yhteistyö-

verkostoja, jotka palvelevat sekä yksittäisiä kansalaisia, yrityksiä että valvontaviranomaisia – näitä ovat esimerkiksi CPC (kuluttajasuojan valvojien verkosto), Prosafe, ECC. Myös globaalilla tasolla yhteistyön tarve on synnyttänyt verkostoja.

Kuluttajajärjestöt ja kansalaisyhteiskunta

Viranomaisten välinen ja kolmannen sektorin kanssa tehty yhteistyö korostuneet tulevaisuudessa. Kuluttajapolitiikan uudistamiseen kuuluu myös sen arviointi, mikä on julkisen sektorin ja kansalaisjärjestöjen rooli ja vastuu politiikan valmistelussa, kuluttajien voimaannuttamisessa sekä erilaisten toimenpiteiden täytäntöönpanossa. Kansalaisjärjestöjen merkitys uusien riskiryhmien tunnistamisessa ja kohtaamisessa on merkittävä. Esimerkiksi Britanniassa kuluttajajärjestöillä on ollut perinteisesti vahva rooli yhteiskunnassa. Keskustelussa nousee väistämättä esille myös käytettävissä olevien resurssien uusjako. Julkisen talouden leikkaukset merkitsevät keskustelua siitä, mitkä ovat viranomaisten keskeiset tehtävät ja mistä vanhoista toimintatavoista voidaan luopua.

Kuluttajakasvatus, -valistus ja -informaatio

Kuluttajapolitiikan alkuvaiheissa kuluttajakasvatuksen merkitystä korostettiin nykyistä enemmän. Poliittikan painospiste on siirtynyt kuluttajainformaation kehittämistä koskeviin hankkeisiin. Kuluttajien arkielämän perustaitojen merkitystä on kuitenkin ryhdytty pohtimaan uudelleen. Hyvätkään tuotemerkinnot eivät voi korvata kansalais- ja kuluttajataitojen puutteita. Uusin kuluttajatutkimus on osoittanut, ettei ylhäältä osoitettu informaatio toimi eikä ohjaa kuluttajakäyttäytymistä, elleivät kuluttajat itse koe hyötyvänsä muutoksesta. Monien maiden hallitukset luottavatkin jo enemmän kuluttajien voimaannuttamiseen ja arjen tukeen.

Onnistunut kuluttajapolitiikka käyttää välineinään sekä kuluttajakasvatusta että -valistusta panostaen samalla kuluttajien kannalta toimivan arjen ja infrastruktuurin kehittämiseen. Hyvään arkeen kuuluu myös ymmärrettävien tuotemerkinnotien kehittäminen, mutta ne eivät korvaa muuta kehittämistä. Vertailumaissa onkin jo käynnistetty yhdessä neuvonta- ja kuluttajajärjestöjen sekä opetussektorin kanssa projekteja kuluttajakasvatuksen arvioimiseksi ja kehittämiseksi.

Standardisointi

Kansainvälisissä keskusteluissa ja kuluttajapolitiikassa pidetään standardisointia tärkeänä kuluttajamarkkinoita ja -informaatiota ennalta kehittävänä toimintona. OECD:n strategiassa pohditaan myös muita kehittämisen alueita, joilla kuluttajapolitiikan painopistettä voitaisiin siirtää ennaltaehkäisevään suuntaan. Standardisoinnilla ja lisensoinnilla voidaan tuoda kuluttajanäkökulma kattavasti esille myös uusilla innovatiivisilla tuote- ja palvelumarkkinoilla. Kuluttajajärjestöillä on katsottu olevan merkittävä rooli kuluttajanäkökulman esille tuomisessa standardeja laadittaessa.

Tutkimus

OECD:n ja EU:n kuluttajapolitiikassa riippumattoman tutkimuksen rooli korostuu. OECD:n Consumer Policy Toolkit esittelee politiikan etenemisen askeleet, joiden kaikissa vaiheissa arviointi ja kehittäminen edellyttävät politiikan toimeenpanijoista riippumattoman tutkimuksen hyödyntämistä. EU:n käynnistämät omat kuluttajatutkimukset ja kuluttajien tulostaulu ovat ensimmäisiä askeleita pyrkiä kuluttaja-asioiden ns. tietoperusteiseen päätöksentekoon.

2.3 Johtopäätöksiä kuluttajapolitiittiseen keskusteluun

Kansainvälisissä organisaatioissa käydään monipuolista, ennakkoluulotonta ja avointa keskustelua kuluttajapolitiikan tulevaisuusvaihtoehdoista. Keskustelun ytimistä on tunnistettavissa seuraavat keskeiset teemat, jotka nähdään haasteina ja kehittämisalueina myös tulevaisuudessa:

Toimintaympäristön muutosten vaikutukset

- markkinoiden globalisaatio ja yksityisen ja julkisen talouden rajapintojen murros
- kuluttajakäyttäytymisen muutos
- julkisen talouden resurssivaje ja tuottavuus:
 - toimenpiteiden priorisointi, kustannus-hyötyanalyysit ja vaikuttavuusvertailut

Tavoitteiden ja toimintatapojen muutos

- sääntelyn painoarvon muutos itsesääntelyyn, omavalvontaan ja kanssasääntelyyn
- kilpailu- ja kuluttajapolitiikan vuorovaikutus
- horisontaalisen yhteistyön välttämättömyys
- kansainvälisen yhteistyön laajentuminen ja valvonnan tehostaminen
- kuluttaja-, neuvonta- ja kansalaisjärjestöjen vahvuuksien hyödyntäminen voimavarana ja yhteistyökumppanina
- kansalaisyhteiskunnanäkökulma (kuluttajuuden muutos)
- kuluttajakasvatuksen ja kuluttajien voimaannuttamisen vahvistaminen, sosiaalisen median ja vertaistoiminnan hyödyntäminen
- tuoteinformaation (tuotemerkintöjen) vakiintuminen; vertaistoiminnan hyödyntäminen myös informaatiokanavana
- proaktiiviset keinot; aktiivinen osallistuminen kansainväliseen standardisointiin
- innovaatiotoimintaan integroituminen: kuluttajalähtöisten innovaatioiden kasvu tuotteissa, palveluissa, järjestelmissä, infrastruktuurissa
- riippumattoman tutkimuksen vahvistaminen ja tulosten hyödyntäminen: evidenssiä päätöksentekoon, tutkimusrahoitukseen vaikuttaminen

Seuraavissa luvuissa Suomen kuluttajapolitiikan suuntaa peilataan edellä kuvattuun kansainväliseen keskusteluun. Mitä yhtäläisyyksiä kuluttajapolitiikassa on nähty edellä mainittuihin kehittämissinjaukseen strategisella tasolla? Ollaanko Suomessa huolissaan samankaltaisista yhteiskunnan kehitystrendeistä kulutusyhteiskuntana? Mitä ohjauskeinoja ja toimenpiteitä Suomessa on priorisoitu? Kuluttajapolitiikan onnistumista ja kehittämistarpeita tarkastellaan sen palautteen valossa, joka katsausta laadittaessa on saatu kuluttajapolitiikan työpajapäivän, asiantuntijoille ja kuluttajanelisteille suunnitun kyselyn sekä asiantuntijoiden haastattelujen tuloksena.

3 KULUTTAJAPOLITIIKAN HAASTEET OHJELMAKAUDELLA 2008–2011

3.1 Ohjelman tavoitteisiin vastaaminen

Kuluttajapoliittisessa ohjelmassa (2008–2011) keskeisiä tavoitteita ovat (a) korkean kuluttajansuojatason varmistaminen, (b) toimivien ja turvallisten markkinoiden ja julkisten palvelujen varmistaminen, (c) kestävien kulutus- ja tuotantotapojen edistäminen, (d) kuluttajien vaikutus- ja osallistumismahdollisuuksien vahvistaminen sekä (e) kuluttajahallintoon ja organisaatioihin liittyvät toimenpide-esitykset. Lisäksi tode- taan ohjelman johtaminen sekä seuranta kuluttaja-asiain neuvottelukunnassa.

Kansallisen kuluttajapolitiikan laaja tavoiteasetelma korostaa, että kuluttajien hyvinvointi muodos- tuu luotettavista ja turvallisista markkinoista sekä kulutusyhteiskunnan kestävydestä, samoin kuluttajien mahdollisuudesta vaikuttaa markkinoihin ja kuluttajapolitiikan sisältöön. Nämä tavoitteet poikkeavat EU:n kuluttajapolitiikan tavoitteista kahdessa asiassa. Kansallisessa politiikassa kuluttajien vaikutusmah- dollisuuksien merkitys ja tarve nähdään laajemmin kuin EU:n korostamassa näkemyksessä valitusten kautta vaikuttavasta kuluttajasta. Toiseksi Suomen kuluttajapolitiikka on yleisten tavoitteiden ilmaise- misessä koko 2000-luvun ajan vahvasti sitoutunut kestävän kulutusyhteiskunnan edistämiseen. Onkin kiinnostavaa arvioida, miten näissä laajasti kannatetuissa tavoitteissa on ohjelmakaudella tähän mennessä onnistuttu.

Kuluttajapoliittisen ohjelman tavoitteiden saavuttamista seurataan laatimalla pari kertaa vuodessa kuluttaja-asian neuvottelukunnalle seurantaraportti. Liite 1 kuvaa ohjelman etenemistä yksittäisten tavoitteiden osalta joulukuun 2010 tilanteen mukaisesti. Seurantaraportista ilmenee, miten ohjelmassa mainitut toimenpide-esitykset ovat suurelta osin jo toteutuneet; ohjelmaa ei kauden aikana päivitetä aset- tamalla uusia toimenpide-esityksiä. Toisaalta sekä eri hallinnonalat että kuluttajahallinnon operatiiviset viranomaisyksiköt samoin kuin laaja-alaisesta kuluttajatutkimuksesta sektoritutkimuslaitoksena vastaava KTK ovat omissa toimissaan tarttuneet moniin sellaisiin uusiin ajankohtaisiin kysymyksiin, jotka puut- tuvat ohjelmasta.

Kuluttajasuojan varmistamisessa on onnistuttu parantamaan neuvonnan saatavuutta sekä alueellisesti että määrällisesti, kun kuluttajaneuvonta siirrettiin valtion vastuulle maistraatteihin. Toimivien ja turval- listen markkinoiden ja julkisten palvelujen varmistamisessa on onnistuttu vakiinnuttamaan kuluttaja- näkökulma laajasti sekä TEM:n elinkeino- ja innovaatiopolitiikkaan että muille hallinnonaloille ja yritys- ten toimintaan. Elintarviketurvallisuuden varmistamista voidaan Suomessa pitää globaaleista ruokakrii- seistä huolimatta onnistuneena myös saadun kuluttajapalautteen perusteella. Suomessa kansalaiset luotta- vat muiden maiden kansalaisia enemmän viranomaisten toimintaan. Kestävien kulutus- ja tuotantotapo- jen edistämässä on onnistuttu vakiinnuttamaan kulutuksen ympäristövaikutukset osaksi tuoteinformaa- tiota. Kaupan aukioloaikoja on edelleen laajennettu. Kuluttajien vaikutus- ja osallistumismahdollisuuksien edistämässä on onnistuttu juurruttamaan yrityksiin uudenlaisia käyttäjätiedon ja asiakaspalautteen toimintatapoja. Onnistumisen edellytyksenä on ollut toisaalta kuluttajaviranomaisten laaja yhteistyö sekä uuden, usein ennakoivan tutkimustiedon tuottaminen.

3.2 Kuluttajapoliittinen toiminta ohjelmakaudella

3.2.1 Kuluttaja-asiat eri hallinnonaloilla

Kuluttajapolitiikan onnistumisen kannalta on erittäin tärkeää, että kuluttajat otetaan lisääntyvässä määrin huomioon kaikilla hallinnonaloilla. Kuluttajapoliittisessa ohjelmassa korostetaan toimivaa yhteistyötä eri hallinnonalojen välillä sekä kansalaisjärjestöjen kesken. Ohjelmassa ei kuitenkaan esitetä käytännön toimenpiteitä tavoitteen saavuttamiseksi, ellei sellaisena pidetä ohjaavan ministeriön järjestämää tapaamista järjestöjen kanssa. Eri hallinnonalojen monissa arjen strategioissa, kuten liikenne- ja viestintäministeriön kansallisen älyliikenteen strategiassa sekä sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön tulevaisuuskausi- ja ennakoinnista ovat erityisen kiinnostuneita olleet nykyisellä ohjelmakaudella liikenne- ja viestintäministeriö sekä maa- ja metsätalousministeriö. Eduskunta käsittelee parhaillaan valtioneuvoston selontekoa sekä kansallisesta ruokapolitiikasta että elintarvikkeiden turvallisuudesta. Näissä molemmissa selonteoissa keskiössä on kuluttajakansalainen. TEM:n hallinnonalalla kuluttaja-asiat ovat esillä substanssi-ohjelmatasolla, joista KULPO-ohjelman lisäksi mainittakoon uusi innovaatiostrategia. Innovaatiopolitiikan keskiöön on nostettu käyttäjä- ja kuluttajalähtöisyys.

Horisontaaliseen kuluttajapolitiikkaan on edetty monen vaiheen kautta. Ensimmäisessä vaiheessa kulutuksen ja tutkimuksen asiantuntijoita on otettu mukaan erilaisiin työryhmiin valmistelemaan hallinnonalojen politiikkaohjelmia (esim. Kestävän tuotannon ja kulutuksen ohjelma). Kuluttajavirasto antaa vuosittain 70–100 lausuntoa ja osallistuu muiden hallinnonalojen työryhmiin. Järjestöjen ja kuluttajatutkimuksen asiantuntijoita kuullaan yhteiskunnan eri sektoreilla sekä mediassa. Tällä hetkellä monia eri hallinnonalojen strategisia ohjelmia ollaan uusimassa, jolloin yhteistyö jatkuu luontevalla tavalla. Toisessa vaiheessa eri hallinnonalat ovat vieneet kulutukseen liittyvät tutkimustarpeensa tutkimusohjelmiin vahvistaen samalla osaamistaan ja strategista kehittämistä. Kolmannessa vaiheessa on ryhdytty myös arvioimaan päätöksenteon kuluttajavaikutuksia. Tällä tavalla vaiheittain toteutunut kuluttajapolitiikan horisontaalisuus on laajentanut ja lisännyt kuluttajapolitiikan vaikuttavuutta.

Vaikka politiikkapäätösten kuluttajavaikutusten arvioinnit ovat lisääntyneet, ne ovat toistaiseksi vielä melko harvinaisia. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen (Optula) tekemän selvityksen mukaan liikenne- ja viestintäministeriön sekä sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön, valtiovarainministeriön ja oikeusministeriön lakiesityksissä osa vaikutusarvioista koski kuluttajien asemaa.

Jatkossa kuluttajapolitiikan horisontaalisuutta voitaisiin edistää ja toteuttaa nykyistä laajemmin valtioneuvoston tasolla tapahtuvan koordinaation ja seurannan avulla sekä asettamalla säädösvalmisteluun velvoitteita kuluttajavaikutusten arvioimiseksi.

3.2.2 Kuluttajansuojan tason varmistaminen

Kuluttajansuojan tason varmistaminen perustuu lainsäädäntöön, elinkeinoelämän omavalvontaan ja osaamiseen, viranomaisten valvontaan sekä kuluttajien käytössä oleviin neuvonta- ja riidanratkaisupalveluihin. EU-säädökset ja sopimukset vaikuttavat ratkaisevalla tavalla kansalliseen sääntelyyn sekä säädösten toimeenpanoon. Kuluttajansuojan näkökulmasta EU:lla on hieman erilainen rooli toimialasta riippuen. Elintarvikelainsäädäntö on jäsenmaissa jo lähes kokonaan harmonisoitu. Yleisen kuluttajalainsäädännön osalta tilanne on toisenlainen.

Kuluttajapoliittisessa ohjelmassa korostetaan, että Suomen korkea kuluttajansuojan taso on pystyttävä EU:ssakin säilyttämään. Oikeusministeriö on kehittänyt laajaan yhteistyöhön ja sidosryhmien asiantuntijoiden hyödyntämiseen perustuvan nopean toiminnan joukon pohtimaan EU:sta tulevia säädösesityksiä. Kuluttaja-asioiden tullessa EU-komitean kuluttajajoukon 24 käsiteltäväksi on oikeusministeriössä jo

ehditty valmistella Suomen tulevia kannanottoja. Luottamukseen, avoimuuteen ja vapaehtoiseen kehittämiseen perustuva yhteistoimintaryhmä on työmuotona herättänyt kansainvälistä kiinnostusta. Toimintatapa on osoittautunut tulokselliseksi, ja sen hyvien käytäntöjen soisi leviävän laajemmallekin.

Vuoden 2009 aikana valmistui Kuluttajaviraston kuluttajaoikeudellisen työn evaluointi, jonka mukaan Kuluttajavirastossa valvotaan kuluttajansuojan toteutumista tehokkaasti ja toiminnan painopistettä on siirretty kuluttajansuojan edistämiseen ennakolta, ennen ongelmien syntymistä. Arvioinnin kehittämisehdotuksista ne, joihin Kuluttajavirasto voi itse vaikuttaa, on jo otettu viraston toiminnassa huomioon. Osa ehdotuksista, kuten mm. keinovalikoiman kehittämistarpeet, vaativat lainsäädäntötoimia ja osa, kuten tietojärjestelmien kehittäminen, edellyttävät lisärahoitusta. Toisaalta edelleenkin markkinoilla näkyi kuluttajaoikeudellisen toiminnan evaluoinnissakin ilmitullut keinovalikoiman puutteellisuus uskottavan valvontatoiminnan näkökulmasta.

Kuluttajansuojaa toteutetaan virastossa aikaisempaa markkinavetoisemmin. Virastossa on viime vuosina panostettu yritysneuvontaan ja yritysten asiakasprosesseja tukevien työtapojen edistämiseen. Kuluttajien luottamusta markkinoiden toimintaan pyritään vahvistamaan tarjoamalla eri toimialoille mahdollisuus yhteistyönä tuottaa ratkaisuja ongelmatilanteisiin, kuten verkkokaupan perustamiseen, sopimusten laatimiseen tai markkinoinnin sisältöihin.

Merkittävä linjanmuutos ja merkki kuluttajaoikeuden modernisoitumisesta on se, että yritysten tiedonantovelvollisuus on laventunut tiedon käyttökelpoisuuteen. Kuluttajia koskeva lainsäädäntö edellyttää, että kuluttaja saa tarvittavat tiedot käyttöönsä mahdollisimman selkeinä, helppolukuisina ja vaivattomasti. EU:n kuluttajapolitiikan linjauksissa korostuu se, että kuluttajille on luotava sellaiset olosuhteet, jossa voi tehdä harkittuja valintoja. Nykynäkemyksen mukaan lakisäateisen tiedon antaminen kuluttajalle ei sinänsä vielä riitä, ellei kiinnitetä huomiota siihen muotoon, jolla tieto annetaan. Lainsäädännössä on turvattava tiedon saatavuuden lisäksi myös se, että tieto on esitetty ymmärrettävästi ja käyttökelpoisesti. Tiedon käyttökelpoisuuden arviointi on vaativa tehtävä ja tätä näkemystä on vasta osin sovellettu kuluttajien oikeussuojaa koskevassa lainsäädännössä.

Kuluttajansuojan tason varmistamisessa viranomaisten työnä on ollut kannustaa yrityksiä itsesääteelyyn. Kuluttajahallinnon asiantuntemusta on käytetty monilla toimialoilla, kuten finanssimarkkinoilla, kuluttaja-asioihin liittyvän päätöksenteon valmistelussa. Viranomaistyön perusteena on se, että hyvään kuluttajansuojaan perustuva toimialan itsesääteily on paras tapa säilyttää kuluttajien luottamus markkinoihin. Informaation ja yhteistyöhankkeiden ohella valvoja tarvitsee aina myös vaikutuksiltaan nopeita keinoja. Tehokkaat sanktiot säädöksiä ja sopimuksia rikkoville yrityksille ovat tärkeä kuluttajapolitiikan keino. Yrityksen rikkoessa säädöksiä viranomaisilla tulee olla käytettävissään nopeita ja tehokkaita keinoja, kuten markkinahäiriömaksu.

3.2.3 Toimivien ja turvallisten markkinoiden sekä julkisten palvelujen varmistaminen

Talouden vaihtelut ja erityisesti työllisyystilanne, inflaatio, korkomuutokset sekä asuntokauppa vaikuttavat keskeisimmin kuluttajien omaan talouteen, heidän luottamukseensa koko kansantalouden ja oman talouden kehittymisestä sekä sen myötä myös heidän käyttäytymiseensä. Huomiota ja toimenpiteitä on ohjelmakaudella kohdistettu pikavippeihin, jota ovatkin aiheuttaneet akuutteja häiriöitä tietyille riskiryhmälle. Myös KTK:n tutkimus on ollut tällä alueella aktiivista.

Ohjelmakauteen sijoittunut finanssikriisi ja sen myötä vuoden 2009 bruttokansantuotteen seitsemän prosentin romahdus ovat tuoneet esiin kulutuksen entisestään vahvistuvan mutta myös riskialttiin rooliin globaalissa taloudessa. Suomalaisen kuluttajapolitiikan perinteeseen ei ole kuulunut pohdinta kuluttajien talouden ja muun yhteiskuntatalouden välisistä yhteyksistä. Jatkossa yhteys politiikkalohkojen välillä tiivistyne: kotimaisen kulutuksen elvyttämistä tai asuntomarkkinoiden vakauden kehittämistä pidetään

tärkeänä paitsi talouden, mutta myös kuluttajien luottamuksen säilyttämiseksi. Näissä tavoitteissa tulonsiirroilla ja tulojen tasaamisella voi olla jatkossa kasvavaa kuluttajapolitiittista merkitystä.

Kuluttajatutkimuksen painopistealueena on ollut tarkastella yksityisen kulutuksen merkittävää roolia talouden tasapainoisessa muutoksessa. Tulevaisuudessa talouden dynamiikan ymmärtämistä edellytetään lisäksi sekä ympäristö- että ilmastopoliittisista syistä. On todennäköistä, että kuluttajapolitiikassa joudutaan kohtaamaan raaka-aineiden kulutuksen nopea kasvu ja sen johdosta tuotteiden hintojen nousu. Kuluttajapolitiikan perinteiset keinot eivät välttämättä riitä laaja-alaiseen yhteiskuntapolitiittiseen keskusteluun taloudesta. Sektoritutkimuslaitoksena KTK:lla on ollut tärkeä merkitys viedä kuluttajaosaamista ja tutkimustietoa niille hallinnonaloille, joilla tehdään merkittäviä kuluttajia koskevia päätöksiä. Samaa on tehnyt KUV tekemällä esityksiä ja aloitteita kuluttajansuojan kehittämiseksi. Talouspolitiikan lisäksi kuluttajakysymykset ovat ajankohtaisia myös mm. asunto-, ympäristö- ja ruokapolitiikassa. Yhdeksi taloutta ja markkinoita ohjaavaksi keinoksi ovat tulleet vero- ja hintaohjausmekanismit. KTK:n asiantuntemuksella on ollut käyttöä arvioitaessa päätöksenteon kuluttajavaikutuksia mm. päivittäistavaroiden sekä ravintolapalvelujen alv-muutosten yhteydessä sekä päätösten siirtymisessä markkinoille.

Sisämarkkinoilla tärkeä markkinoiden toimivuuden tavoite on luottamuksen lisääminen kaikkiin EU:n sisämarkkinoilla oleviin tuotteisiin ja palveluihin. Tavoitteeksi asetetut toimenpiteet liittyvät samaan yksilöitä korostavaan lähestymistapaan, jossa tietävien yksilöiden valintojen kautta odotetaan markkinoiden muuttuvan toimiviksi ja turvallisiksi. Lähestymistapa on tuttu myös kansallisesta kuluttajapolitiittisesta ohjelmasta.

Sijoitus- ja säästämisuotteiden monimutkaisuus sekä vertailemisen ja riskien hahmottamisen vaikeus tekevät näistä markkinoista kuluttajille hyvin hankalat. Kuluttajavirasto on tehnyt tunnetuksi vastuullisen luotonannon käsitettä ja toimintamallien kehittämistä. Finanssialan järjestöt ja keskuspankki ovat kiinnittäneet huomiota kuluttajien taloudellisen osaamisen edistämiseen. Kuluttajatutkimuskeskus on käynnistänyt tutkimushankkeen kuluttajaosaamisesta sekä finanssirytysten yhteiskuntavastuusta. Vastuullisuuteen liittyvät kuluttajatavoitteet jäsenyivät aiempaa paremmin alan toimijoiden keskuudessa. Vastuullisen luotoannon periaatteet on myös saatu kirjatuksi kuluttajansuojalakiin.

Finanssialalla tapahtuu integroitumista Euroopan tasolla (SEPA, MiFID). SEPAn vaikutukset maksamiskäytäntöjen tuotteistamiseen näkyvät finanssimarkkinoilla. Maksamisesta näyttää tulevan aiempaa kalliimpaa ja joillekin erityisryhmille, kuten vanhuksille, myös hankalampaa kuin muille. Finanssialan uusien tuotteiden vertailtavuus vaikeutuu entisestään. Markkinaehtoisten luottojen kustannukset ovat kalliita niille kuluttajille, joilla ei ole vakuuksia pankista saatavaa lainaa varten. Viisi vuotta sitten aloitettu vaikuttamistyö pikavippiyritysten rekisteröimiseksi ja luotonannon sääntelyksi on johtanut lainsäädäntötoimiin oikeusministeriössä. Kuluttajavirasto ja tietosuojavaltuutettu löysivät keväällä 2010 toteuttamassaan valvontakampanjassa runsaasti pikaluottoyrityksiä, jotka eivät noudattaneet alaa koskevaa lainsäädäntöä. Kampanjassa mukana olleista noin 80 yrityksestä valtaosan toimintatavoissa oli jotain huomautettavaa.

Taloudellisten suhdanteiden lisäksi kuluttajien talouteen ovat vaikuttaneet monet muut yhteiskunnalliset muutokset, jotka ovat liittyneet erityisesti sosiaaliturvaan. Sosiaalietuudet eivät välttämättä kata tämän päivän yhteiskunnassa välttämättömäksi katsottavia menoja. Tällä kehityksellä on ollut vaikutuksia ongelmavelkaantumiseen, sillä elämisen kustannuksia on toisinaan jouduttu kattamaan korkeakorkoisilla markkinaluotoilla. Sata-komitea paneutui perusturvan parantamiseen ja teki ehdotuksia, joista osaan liittyy kuluttajapolitiittisia aspekteja.

Tietoyhteiskuntakehityksen myötä internetiä käyttävät yhteisöt ovat toimineet käyttäjälähtöisyyden edelläkävijöinä mm. erilaisissa vertaisverkoissa ja kehittäjäyhteisöissä. Tieto- ja viestintäteknologioiden ja -palvelujen käyttö on kasvanut merkittävästi. Hintojen jatkuvasta laskusta huolimatta kotitalouksien viestintäkulut ovat lyhyessä ajassa kaksinkertaistuneet osana palvelujen kehittymistä ja käytön laajentumista. Muutoksessa on ollut monia kitkatekijöitä, jotka ovat näkyneet kuluttajahallinnossa kasvavina valitus-

määrinä. Viestintäpalveluiden ongelmana on ollut se, ettei ala noudata kuluttajansuojan vaatimuksia ja itsensä säätely on heikkoa. Kehittämistarpeet kohdistuvat siksi kuluttajansuojaan liittyvän toimeenpanon ja valvonnan keinovalikoiman kehittämiseen ja siinä tarvittavan lainsäädännön valmisteluun. Lisäksi tuloksellinen toiminta edellyttää johdonmukaisuutta ja yhteistyötä eri hallinnonalojen kesken.

Merkittävimmät markkinoiden muutostekijät liittyvät palvelumarkkinoiden kansainvälistymiseen, digitaalisiin palveluihin sekä julkisten palvelujen uusiin tuotantotapoihin, palvelujen saatavuuteen, saatavuuteen ja laatuun. Palvelumarkkinoille on ollut tyypillistä, että palvelumalleja rakennetaan ja muokataan palvelun tuottajien lähtökohdista. Palvelun käyttäjiä kuullaan yleensä vasta valmiiden tarjontavaihtoehtojen käyttökokemuksina. Keskeisessä asemassa ovat julkiset palvelut ja sähköisen asioinnin yleistyminen. Julkisten palvelujen uudistaminen käyttäjälähtöisesti ja kuluttajia osallistavasti voi toimia esimerkkinä muiden haasteellisten muutosten toteuttamiselle. Myös kuntien kilpailuttamisosaaminen on vielä heikkoa, mikä lisää väärien valintojen riskiä. Esimerkiksi lääkäripalvelujen ostaminen on saattanut tuoda huomattavia lisäkustannuksia paitsi kunnille mutta myös kuluttajille.

Julkkisten palvelujen osalta kunnille on rakentunut merkittävä rooli hyvinvointipalvelujen tuottajana ja elinympäristön kehittäjänä. Samanaikaisesti poliittinen kansalaisuus on osin muuttunut markkinayhteiskunnalle ominaiseksi kuluttajuudeksi ja yksilöiden vallaksi liittyä yhteiskuntaan valitsemillaan tavoilla. Tulevaisuudessa kuluttajakansalaisten yhteiskunnalle – niin valtiolle kuin kunnillekin – asettamat vaatimukset ja toiveet aiheuttavat muospaineita. Tämä on näkynyt menossa olevalla ohjelmakaudella mm. kuntien palvelusetelien määrittymisenä kuluttajalainsäädännön mukaiseksi palveluksi.

Toimivien julkisten palvelujen osalta ohjelmakaudella on raja julkisen ja yksityisen palvelutuotannon välillä yhä enemmän hämärtynyt. Erityisesti terveyspalveluissa, mutta myös muissa julkisesti tuotetuissa palveluissa, on kasvavassa määrin siirrytty toimimaan kilpailua ja tulosta hakien, samalla kun osa töistä on siirtynyt yksityissektorille. Samalla yksilöille palvelutuotannon rajojen tunnistaminen kuluttaja- tai kansalaisoikeuksina vaikeutuu. Haasteena on, missä vaiheessa julkisen palvelun tuottamisen rajat lähenevät elinkeinon harjoittamista ja sitä kautta kuluttajaoikeutta ja kuluttajaviranomaisten toimivaltaa.

Palvelumallien uudistuessa on noussut esiin kysymys julkisten ja yksityisten palvelujen rajanvedosta ja kuluttajaoikeuden periaatteiden soveltamisesta myös julkisiin palveluihin. Kuluttajansuojalaki koskee kuntien järjestämiä palvelusetelillä hankittavia yksityisiä ostopalveluja, mutta ei sen omia tai yhteisöjen järjestämiä ostopalveluja. Myös palveludirektiivi muuttaa vähitellen palvelumarkkinoita. Kuluttajat saavat uusia vaihtoehtoja, mutta samalla vaihtoehtojen laadun ja hinnan vertailu vaikeutuu. Samalla suuret yksityiset ja kansainväliset palveluntuottajat valtaavat etenkin terveys- ja sosiaalialan markkinoita.

Kulutusrakenne ja palvelukysyntä muuttuvat monin tavoin. Ikääntyneiden kuluttajien määrä kasvaa ja samalla etenkin sosiaali- ja terveyspalvelujen kysyntä lisääntyy. Maan sisäinen muuttoliike lisää palvelukysyntää etenkin kasvukeskuksissa ja vähentää sitä muuttotappioalueilla. Yksityiset palveluntarjoajat ennakoivat alueelliset kysyntämuutokset niin, että esimerkiksi päivittäistavarakaupan palvelut huononevat haja-asutusalueilla nopeammin kuin kysyntä pienenee. Myös kouluverkoston harveneminen rajoittaa lapsiperheiden asuinmahdollisuuksia. Toisaalta julkinen palvelutarjonta ei kasva kysyntää vastaavasti kasvakeskusten uusilla asuinalueilla. Myös monikulttuurisuus ja maahanmuuttajien määrän kasvu aiheuttavat uudenlaisia palvelutarpeita kasvakeskuksissa.

Kunnat ottavat käyttöön uusia palvelujen tuotantotapoja, jotka saattavat helpottaa asiointia, mutta toisaalta lisätä eriarvoisuutta alueellisesti tai eri kuluttajaryhmien välillä. Esimerkiksi julkiset verkkopalvelut voivat helpottaa asiointia, mutta voivat lisätä myös eriarvoisuutta, jos perinteisten palvelujen käyttö vaikeutuu. Kuluttajien vastuu omasta terveydestään kasvaa koko ajan. Ensisijaisesti omaa taloudellista voittoaan ajattelevien kaupallisten toimijoiden varaan tiedon luotettavuuden valvontaa ei voida uskoa. Kuluttaja- ja potilasjärjestöjen resurssit puolestaan ovat rajalliset, minkä lisäksi myös puolueettomuus saattaa olla kyseenalaista. Monet lääkkeitä valmistavat yritykset tukevat taloudellisesti potilasjärjestöjen toimintaa. Palveluseteli voi tuoda uusia palveluvaihtoehtoja niille, joilla muutenkin olisi varaa käyttää

yksityisiä terveyspalveluja. Kuntaliitosten myötä harveneva terveyskeskusverkosto vaikeuttaa etenkin maaseudulla asuvien ikääntyneiden terveyskeskusasiointia.

Uusien hallinnon palvelujen kehittämisessä käyttäjälähtöisyys on noussut tärkeään rooliin, samalla kun pyrkimyksenä on palvelujen tuottaminen kustannustehokkaasti ja tuottavasti. Verkkopalvelujen suunnittelun kannalta kansalaisaloitteet, kansalaisten osallistuminen ja palautteenanto ovat haastavia. Kuluttajatutkimukseen kohdistuu odotuksia rakentaa monialaisia tutkimuskonsortioita palvelemaan markkinoiden toimivuuteen liittyvää tiedontuotantoa sekä luomaan kehittämisehdotuksia uusille markkinoille. Tutkimustiedon siirto käytännön toimintaan vaatii julkisen päätöksenteon siirtymistä neuvottelevaan, vastavuoroiseen ja argumentointiin perustuvaan toimintatapaan.

3.2.4 Kestävien tuotanto- ja kulutustapojen edistäminen

Kestävien tuotanto- ja kulutustapojen edistämisen oletetaan nykyisen ohjelman mukaan toteutuvan yksilöiden ”vihreinä” valintoina: kuluttaja toimii ekologisesti tehdessään valintojaan ehkä merkintöjen ohjaamana ympäristö huomioden. Toisaalta oletetaan, että ”vihreät valinnat” pakottavat yritykset muuttamaan tuotteitaan aiempaa ekologisemmiksi; siten kuluttajat muuttavat taloutta kohti kestävyttä. Kuluttajakäyttäytymiseen liittyvä informaatio-ohjaus on kuitenkin välillisenä ohjauskeinona hitaampaa kuin markkinoihin ja tarjontaan suoraan vaikuttaminen. Informaatio-ohjaukseen liittyvää työtä on kuluttajapolitiikassa kaikkina aikoina tehty runsaasti eri puolilla yhteiskuntaa.

Kulutusta käsittelevien ongelmien monimutkaistuessa ja tutkimustiedon lisääntyessä näkemys kuluttajista on samankaltaistunut kansalaiskäsitteen kanssa. Nykyisten kulutustottumusten aiheuttamat riskit luonnon kestävyydelle on tunnistettu ja keskustelu kestävästä kulutuksesta on levinnyt kansalaisten keskuuteen ja laajalle yhteiskuntaan. Keskustelu kulutuksesta on korostunut erityisesti globaaleissa ongelmissa ja kysymyksissä kuten ilmastonmuutoksessa, joiden ratkaisemista tuskin kansainväliset yhteisöt tai valtiot tulevat jättämään informaatio-ohjauksen varaan.

Kuluttajapolitiikan yleisissä tavoitteissa korostetaan kestävä kehityksen strategiaa. Ilmastonmuutos on noussut ohjelmakaudella tärkeäksi kestävä kulutuksen mittariksi joskaan se ei vielä näy itse ohjelmassa. Kestävä kulutus nähdään ohjelmassa erityisesti informaatiokysymyksenä. Ympäristökriteerejä on alettu painottaa tuotetesteissä. Testaustoiminta on kuitenkin vähäistä, eikä tulosten vaikuttavuudesta kuluttajien käyttäytymiseen ole tutkittua tietoa. Kuluttajatutkimuskeskus on osallistunut pitkäjänteisesti ympäristömerkintöjen arvioimiseen ja kehittämiseen.

Toisaalta tutkimus vahvistaa, ettei informaatio-ohjaus riitä kestävä tuotannon ja kulutuksen ohjaamiseen. Kestävä kulutuksen esteitä voi olla niin palvelurakenteissa kuin yhteiskunnan infrastruktuurissa, jolloin myös keinovalikoimaan tulisi kuulua yhteistyö julkisten toimijoiden kesken. Kuluttajatutkimuksissa saadun palautteen perusteella kuluttajien kiinnostus mm. energiankulutustietoihin ja kestävä kulutuksen kysymyksiin on kasvanut.

Kuluttajia kiinnostaa tieto, jolla he voivat välittömästi vaikuttaa kulutukseensa mm. kustannuksia säästään. Testaustoiminnalla sekä standardisoinnilla voidaan myös antaa yrityksille tietoa tuotekehitystä varten. Markkinoille on tullut myös uusia, keskenään kilpailevia ratkaisuja esimerkiksi kiinteistöjen lämmitykseen. Kuluttajälähtöisen tutkimuksen rooli innovaatiotoiminnassa sekä erityisesti energia- ja ympäristöteknologian kehittämisessä ja käyttöönotossa on kasvanut koko EU:n alueella.

Ympäristömarkkinointi on pysynyt Suomessa asiallisena ja maltillisena. Kuluttajille on annettu aiempaa enemmän vastuuta ympäristöongelmien ratkaisuisissa, esimerkiksi arkisten valintojen kuten syömisen, asumisen ja liikkumisen tapojen valinnan muodossa. Kuluttajien kannalta – ja myös kuluttajien tekemien valintojen vaikuttavuuden kannalta – on olennaista, että ympäristöväitteillä on relevanssia, ne ovat selkeitä ja täsmällisiä ja ne voidaan todentaa. Kuluttajavirastossa on myös tehty alakohtaista hankkeita, mm. vuonna 2009 valmistui autoalan ympäristömarkkinointiohjeet yhteistyössä alan järjestön kanssa.

Keskustelu kotimaisesta ruoasta on levinnyt niin ympäristövaikutuksiin, alkuperään kuin lähiruoka-puheeksi. Globaalisti ongelmana on ruoan riittävyys, joka on saatavuuden ohella kytkeytynyt keskeisten raaka-aineiden hintaan. Vastakkain ovat usein olleet biopolttoaineiden ja ruoan tuotanto. Toimintaympäristössä EU on erityisen vahva tekijä, joka ohjaa erityisesti elintarvikkeista annettavaa tietoa. Tähän liittyy esimerkiksi Euroopan elintarviketurvallisuusviraston EFSA:n perustaminen. Sen yksi varsin paljon suomalaisillekin asiantuntijoille töitä teettävä hanke on elintarvikkeisiin liittyvien terveys- ja ravitsemusväittämien arviointi. Maailmalla ja Suomessa keskeiset ruokakysymykset ovat olleet melko samantapaisia. Elintarvikkeista, ruoasta tai syömisestä keskusteltaessa vakioasiat ovat ruoan terveellisyys erityisesti väestön lihomisongelmana, ruoan ympäristövaikutukset, ruoan tuotantoon ja kulutukseen liittyvät eettiset kysymykset (usein vastuullisuuden ja yritysten yhteiskuntavastuun kautta), ruoan turvallisuus ja ruokaturva, johon Suomessa on liitetty myös huoltovarmuus.

Käytetty informaatio-ohjaus tiivistyy elintarvikkeiden osalta erilaisiin merkkeihin, jotka pyrkivät ottamaan haltuun monia ruokaan liittyviä kysymyksiä ja ilmiöitä. Lainsäädäntöön perustuvien pakkausmerkintöjen ohella joillakin yrityksillä on omat ympäristöön liittyvät hiili- ja vesijalanjälkimerkit, elintarviketeollisuus on vahvasti ajanut GDA-merkintöjä, Sydänliiton Sydänmerkki liittyy ravitsemukselliseen laatuun, Hyvää Suomesta taas kertoo alkuperästä. Hygieniaan puolestaan tarttuu Eviran kaavailema ravintoloiden Hymiömerkki. Merkkejä tuottavat ja hallinnoivat monet tahot.

Kestävä kulutus on kehittynyt aikaisempaa tärkeämmäksi ja monimuotoisemmaksi kysymykseksi, johon ei ole tarjolla selkeitä informaatoratkaisuja. Osaan ratkaisuista voidaan tarjota erilaisia keskenään kilpailevia vaihtoehtoja. Jotkut ratkaisut puolestaan ovat epäkypsiä. Ratkaisujen kestävyys on epäselvä. Siten kestävä kulutus on muodostunut aikaisempaa vaikeammaksi kysymykseksi, johon julkisten toimijoiden on vaikea antaa kuluttajille suunnattua yksiselitteistä ohjausta. Vaikka Suomessa on viime aikoina kulutuksen ohjauksessa keskitytty informaatio-ohjaukseen ja kuluttajien valintaosaamisen parantamiseen, myös taloudellisia ohjauskeinoja on käytetty, esim. elintarvikkeiden ja ravintolapalvelujen alv:n laskeminen sekä vuoden 2011 alusta toteutettu ”sokerivero”.

Tulevaisuuden haasteena on kehittää merkintäjärjestelmien veroisia ohjauskeinoja, joilla voidaan edistää kestävän kulutuksen saavuttamista. Haasteena on ratkaista, miten toimitaan niukkuuteen voidaan auttaa kehittämällä palautejärjestelmiä ja edistämällä uusien niukan kulutuksen normien kehittymistä.

3.2.5 Kuluttajien vaikuttamis- ja osallistumismahdollisuuksien vahvistaminen

Kuluttajien roolin vahvistaminen kiinnittyy sekä kestävyteen että mahdollisuuteen kuluttajana vaikuttaa yhteiskunnan kehittämiseen. Tällöin kuluttajuus ei ole vain yksittäisten tuotteiden valintaa ja ostamista, vaan myös tuotteiden käyttöä ja toimintaa omassa taloudessa, vaikuttamista kansalaisena yhteiskunnassa sekä osallistumista uusien innovaatioiden kehittämiseen. Käyttäjälähtöiset innovaatiot ja kuluttaja-asioita koskevan liiketoimintaosaamisen kehittäminen yrityksissä ovat nykyisen kuluttajapoliittisen ohjelman uusia avauksia. Kuluttaja nousi innovaatiopolitiikan keskiöön silloisen kauppa- ja teollisuusministeriön elinkeinopolitiikan suuntaviivoissa 2006 ja sittemmin esityksessä kansalliseksi innovaatiostrategiaksi. Kuluttajatutkimus on vahvasti mukana käyttäjälähtöisen innovaatiopolitiikan toteuttamisessa.

Perinteisesti kuluttaja- ja innovaatiopolitiikan välillä on ollut selkeä työnjako edellisen tavoitella korkean kuluttajansuojatason varmistamista ja jälkimmäisen elinkeinoelämän kilpailukyvyyn edistämistä. Niiden lähentymistä alkoi tapahtua erityisesti 1990-luvun lopulla, kun kuluttajiin suhtautuminen kääntyi politiikassa entistä markkinasuuntautuneemmaksi ja innovaatioita painottavaksi. Nykyisessä innovaatiopolitiikassa sekä toimijoiden yhteisessä t&k-toiminnassa kuluttajat on nostettu kehittämisen keskiöön. Kuluttajanäkökulma on erityisen tärkeä kestäväan kulutukseen tähtäävien innovaatioiden ja erilaisten kuluttajien arkeen liittyvien palvelujen kehittämistyössä. Kuluttajat ovat yrityksille uusi mahdollinen

voimavara, joka voi olla yhtä aikaa kriittinen, innovatiivinen sekä vuorovaikutteisuudessaan aktiivinen. Tulevaisuudessa kuluttajälähtöisellä innovaatiopolitiikalla ja siihen liittyvällä tutkimuksella on uusia haasteellisia tehtäviä julkisen talouden palvelujen ja systeemien kehittämisessä.

Jatkossa kuluttajapolitiikan keskeisenä tehtävänä on kuluttajia koskevien taloudellisten ja poliittisten kysymysten ennakointi ja kehittymisen arviointi. Tavoitteena on kuluttajien osallistumisen mahdollistaminen kehittämistä ja käyttöä koskevaan päätöksentekoon. Tavoitteena on kuluttajien voimaannuttaminen myös kansalaisina. Kun kuluttajat voivat antaa sekä yrityksille että yhteiskunnan päätöksentekoon kriittistä palautetta käyttäjäkokemuksistaan arkisten käyttötilanteiden tuomalla asiantuntemuksellaan, he vaikuttavat etukäteen siihen, millaisia yhteiskunnallisia ratkaisuja, tuotteita ja palveluita kehitetään. Uudessa kuluttajapolitiisessa näkemyksessä ja painotuksessa korostuu asiakaspalvelun ja prosessien laatu ja toimivuus – myös yritysten kriittisinä menestystekijöinä. Tällöin yritysten onnistumisen indikaattoreina ovat kuluttajien riittävä tiedonsaanti, asiakkaan palvelu myös sopimuksenteon jälkeen, toimivat hyvitysjärjestelmät palvelun puutteiden varalta ja sekä yksi selkeä vastuutaho kuluttajaan päin. Myös vastaaville yhteiskunnallisten indikaattorien kuluttajälähtöiselle kehittämiselle on suurta tarvetta.

Sekä OECD:n ja EU:n piirissä että yksittäisissä jäsenmaissa onkin viime aikoina selvitetty, miten entistä tehokkaammin kuluttajariitoja ja markkinahäiriöitä voitaisiin hoitaa. Selvityksiä on alettu tehdä myös ns. consumer detriment -näkökulmasta, ts. laskea niiden taloudellisten menetysten määriä, joita kuluttajille koituu ja joista hyvitys jää saamatta.

Tietoyhteiskuntakehitys on lähentänyt innovaatio- ja kuluttajapolitiikkaa luomalla näille uusia, samankaltaisia haasteita: kuluttaja ymmärretään nyt aiempaa aktiivisemmaksi toimijaksi. Suomalaisen yhteiskunnan ja politiikan kansainvälistyminen on myös yhdenmukaistanut politiikka-alojen sisältöä. Kuluttajälähtöisyyden ydinajatus on tarkastella tuote- ja palvelukehitystä ja arvioida näiden laatua tuotannon sijaan kuluttajien näkökulmasta ja liittää tuotteet ja palvelut osaksi kuluttajien arkea. Olennaista tällöin on kuluttajien kokema hyöty ja ihmisten tuotteille ja palveluille antamat erilaiset merkitykset jokapäiväisessä toiminnassa. Yritysten liiketoimintaosaamisen tueksi on kehitetty verkkotyövälineitä mm. käyttäjätiedon keräämiseen sekä asiakaspalveluprosessien tarkistamiseen.

Kysyntä- ja käyttäjälähtöinen innovaatiopolitiikka on omalta osaltaan vahvistanut kuluttajien osallistamista sekä palautejärjestelmien kehittämistä kuluttajavetoisiksi. Käyttäjälähtöisyyden integroimisessa perinteiseen kuluttajapolitiikkaan on vielä paljon tehtävää. Monet myönteiset kehityskulut ovat todennäköisesti muun kuin kuluttajapolitiikan aikaansaamia. Kuluttajapolitiikan nykymallilla tuskin ratkaistaan näköpiirissä olevia jatkuvasti teknologisoituvan yhteiskunnan haasteita.

4 KULUTTAJAPOLITIIKAN TYÖPAJAPÄIVÄN, KYSELYN SEKÄ ASiantuntijahaastattelujen SATOA

Kuluttajapolitiikan työpajassa (15.2.2010) kerättiin erilaisilla tavoilla palautetta ja kehittämisehdotuksia kuluttajapolitiikan tilasta. Vauhtia työpajan keskusteluun ja aloitteisiin antoivat puheenvuoron käyttäneet tutkimuksen ja politiikan, hallinnon sekä yrityssektorin edustajat. Työryhmissä ennalta annettujen teemaotsikoiden keskusteluun osallistuivat asiantuntijaorganisaatioiden ja sidosryhmien kutsutut edustajat. Keskustelu koettiin tervetulleeksi, mutta sitä vaikeutti asian laajuus ja se, ettei ole yhtenäistä, jäseneltyä käsitystä siitä, mitä ovat ”kuluttaja-asiat” ja kuluttajapolitiikka.

Työpajassa esille tulleita kuluttajapolitiikan vahvuuksia ja kehittämistarpeita sekä niiden laajempaa kannatusta ”testattiin” kuluttajapolitiikan kyselyjen avulla. Kyselyt kohdistettiin laajennetulle asiantuntijajoukko (157 vastasi, vastausprosentti 43) ja Kuluttajatutkimuskeskuksen kuluttajanelisteille (402 vastasi, vastausprosentti 63). Saadut arvioinnit kuluttajapolitiikan tilasta kehittämisehdotuksineen hajautuvat laajalle sektorille, erilaisiin aihepiireihin, konkreettisiin ehdotuksiin ja periaatteellisiin pohdintoihin.

Kuluttajapolitiikan nettikyselyn kokonaisuus ei ole tilastollinen tutkimus. Kyselyissä vastaajilla oli mahdollisuus antaa avoimesti palautteita ja tehdä kuluttajapolitiikkaan kehittämisehdotuksia. Keskustelun herättäjinä sekä työpajapäivä, nettikysely sidosryhmille että myös kuluttajanelistien vastaukset tuottivat runsaasti laadullista aineistoa katsauksen laadintaan. Saadusta aineistosta ja palautteesta voidaan hyvin nostaa esiin näkemyksiä ja kehittämisehdotuksia, joista vallitsee vastaajien keskuudessa laaja kannatus – samoin niistä, jotka eivät ole saaneet vastaajien keskuudessa hyväksyntää. Työpajan ja kyselyn tuloksista löytyy lisätietoa KTK:n työselosteesta (www.kuluttajatutkimuskeskus.fi/julkaisut/Kuluttajatutkimuskeskuksen_tyoseloste_124/2010).

Työpajapäivän ja kyselyjen lisäksi asiantuntijahaastatteluissa on keskusteltu esille tulleista kehittämisehdotuksista peilaten niiden toteuttamiskelpoisuutta kuluttajapolitiikan operatiivisista tehtävistä vastaavien organisaatioiden ”reaalimaailmaan” sekä asiantuntijoiden omiin näkemyksiin. Haastateltavat ovat edustaneet oikeusministeriötä, Eviraa, Kuluttajaliittoa, talous- ja velkaneuvontaa, aluehallintovirastoja sekä hallinnon kehittämisen asiantuntijoita. Kyseiset tapaamiset ovat vahvistaneet käsitystä siitä, että työpajapäivässä ja kyselyissä on otettu esille varteenotettavia kysymyksiä kuluttajapolitiikasta ja sen kehittämistarpeista.

Saatuja vastauksia ja vapaita kommentteja on tässä luvussa esitelty ryhmiteltyinä esille tuotuihin pääteemoihin. Työpajaan osallistuneet sekä haastateltavat ovat antaneet palautetta kuluttajapolitiikan tavoitteista ja missiosta, johtamisesta, organisoimisesta ja resursseista, kuluttajapolitiikan temaattisista osa-alueista ja käytetyistä keinoista. Näistä aihealueista ja kysymyksistä muodostuu myös kuluttajapolitiikan kehys, joka on odotusten ja palautteen valossa haasteellisten muutosten edessä. Näkemykset vaihtelevat niin kuluttajapolitiikan tavoitteista, siihen kuuluvista osa-alueista, keinovalikoiman priorisoinneista, viranomaisten tehtävistä, julkisen ja yksityisen sektorin työnjaosta sekä kuluttajapolitiikan horisontaalisesta ja muusta johtamisesta hallinnossa. Huolta kannetaan myös kuluttaja-asioiden marginaalisesta asemasta politiikassa ja hallinnossa.

4.1 Kuluttajapolitiikan tavoitteet ja missio

Työpajapäivässä, kyselyssä ja haastatteluissa esitettiin huoli siitä, että kuluttajapolitiikan missio, arvopaus ja arvopohja ovat viime vuosina hämärtyneet, samoin se, kuka on kuluttajapolitiikan asiakas. Kommentteissa viitattiin tällöin voimassa olevaan kuluttajapolitiikan ohjelmaan, josta katsottiin puuttuvan tavoitteellisuutta sekä poliittista johtamista. Perinteisen kuluttajapolitiikan arvopohjan tilalle koettiin tulleen ohjaavan ministeriön strategian myötäisesti tehtäväksi mm. yritysten kilpailukyvyä edistämisen.

Politiikan koettiin unohtaneen kuluttajakansalaiset, mikäli kuluttajapolitiikan asiakkaaksi tunnustetaan ainoastaan elinkeinoelämä tai jopa julkinen sektori ja hallinto itsessään.

Edellä mainitun kehityssuunnan katsottiin kapeuttaneen kuluttajapoliittista ajattelua, minkä vuoksi esitettiin jopa kuluttaja- ja kuluttajapolitiikka-termien käytöstä luopumista kokonaan. Toisena argumenttina käsitteiden käytöstä luopumiseksi esitettiin kuluttajapolitiikan ja kuluttaja-asioiden nykyistä negatiivista brändiä. Mielikuvissa kuluttajapolitiikan toimenpiteistä korostuu liiaksi kuluttajaongelmiin taaksepäin katsova ja reaktiivinen toimintatapa.

Työpajapäivän keskustelussa pohdittiin, miksi kuluttaja-asiat ovat yhteiskunnassa ja politiikassa edelleen marginaalissa, vaikka kulutuksen merkitys yhteiskunnassa on suuri ja laajasti tunnustettu. Kansainvälisessä keskustelussa todettiin tapahtuneen paradigmanmuutos: politiikan uudelleen brändäys, siirtyminen viranomaiskeskeisyydestä kansalaiskeskeisyyteen, yksittäisistä tuotevalituksista järjestelmien ja infrastruktuurien kehittämiseen, painopisteen siirtymiseen kuluttajalähtöiseen kehittämiseen ja innovaatioihin.

Kuluttajapolitiikan lähtökohdaksi esitettiin työpajassa laaja ja monipuolinen ymmärrys kuluttajien arjen hyvinvoinnista. Kuluttajapolitiikan tavoitteeksi voitaisiin asettaa kuluttajien kokonaisvaltaisesta hyvinvoinnista vastaaminen. Tavoitteet tulee asettaa kuluttajien muuttuvasta toimintaympäristöstä.

4.2 Kuluttajapolitiikan johtaminen ja hallinto

Työpajapäivässä, kyselyssä ja haastatteluissa kuluttaja-asioille ei löydetty varsinaista ja tunnustettua kotipesää, päinvastoin kuin esimerkiksi ympäristöasioille, elintarvikeasioille, terveydenhuollolle ja opetukselle. Keskustelussa viitattiin ohjaavan ministeriön hallintouudistukseen, jossa kuluttaja-asioiden katsottiin joutuneen entistä suurempaan marginaaliin. Lisäksi heikoiksi linkeiksi kuluttaja-asioissa todettiin puutteet horisontaalisessa johtamisessa ja asioiden koordinoinnissa.

Konkreettisina ehdotuksina esitettiin, että kuluttaja-asiamiehen virka voitaisiin siirtää ministeriöön horisontaalisen kehittämisen vahvistamiseksi ja kuluttaja-asioiden brändin kohottamiseksi. Kuluttaja-asioille esitettiin myös omaa ministeriä. Viranomaistoimintoihin kaivattiin ketteryyttä: toimintaa ja resursseja tulisi suunnata nykyistä nopeammin sinne, missä markkinat ovat kehittymässä. Kuluttajien muuttuvia odotuksia ja tarpeita on myös jatkuvasti selvitettävä ja tunnustettava erilaisten kuluttajien eriytyvät tarpeet.

4.3 Kuluttajapolitiikan keinot

4.3.1 Valvonta

Työpajapäivässä, kyselyssä ja haastatteluissa nousi esiin, että yksittäisiin riita- ja valitusasioihin on jo olemassa omat organisaationsa ja tarvittava lainsäädäntö. Kuluttajariitoja ei pidetty poliittisesti kiinnostavina asioina, joten isot tunnistetut kipupisteet ovat saaneet odottaa ratkaisua liian kauan. Ongelmaksi koettiin se, että riita- ja valitusasioita käsitellään kolmen eri ministeriön alaisuudessa, mitä ei pidetty perusteltuna eikä ongelmattomana.

Kuluttajasuojeluun liittyvät keinot katsottiin viranomaisten tehtäväkenttään kuuluvaksi. Kuluttajansuojan katsottiin pääpiirteissään toteutuneen hyvin, mikä käy ilmi myös Kuluttajaviraston oikeudellisen toiminnan arvioinnista. Joissakin työpajan ja kyselyn kommentoissa esitettiin, että viranomaisten tehtäväkenttään tulisikin rajata vain kuluttajansuoja, yleinen valistus ja muut tehtävät tulisi antaa joko järjestöjen tai tutkimuksen tehtäviksi.

Kyselyssä saatiin myös kehittämis ehdotuksia, jotka liittyivät huoleen kuluttajansuojan säilymisestä sisämarkkinoilla. Valvonnan keinovalikoimaa pidettiin osin raskaana ja jälkeenyäänenä. Katsottiin, että

viranomaisilla tulisi olla nykyistä nopeampia, monipuolisempia ja tehokkaampia tapoja puuttua markkinahäiriöihin. Vastuunjaon elinkeinoelämän, kuluttajien ja viranomaisten välillä ei katsottu aina olevan selvää. Toisaalta politiikan normiohjaukseen kaivattiin väkeviä sanktioita ja viranomaispäätöksiin maksuja. Uusina ongelmallisina alueina todettiin mm. ohjelmistotuotteet, joista puuttuu kuluttajansuoja. Kuluttajalainsäädännön kokonaisuudistusta pidettiin myös tarpeellisena.

4.3.2 Kuluttajavalistus ja hyödykeinformaatio

Työpajapäivässä, kyselyssä ja haastattaluissa valistuksen ja informaation kehittämiseksi tehtiin useita varsin konkreettisia toimenpide-ehdotuksia. Resurssien niukkuuden vuoksi esitettiin valistuksen ja informaation nykyistä tehokkaampaa priorisointia, yleisneuvonnan lopettamista viranomaistoimintona, hakevan neuvonnan vahvistamista sekä neuvonnan siirtämistä joko maksulliseksi tai järjestöjen tai suoraan yritysten tehtäväksi. Joissain ehdotuksissa järjestöille esitettiin julkisen rahoituksen lisäämistä kuluttajaneuvontaan – neuvonnan ja yleisen kuluttajavalistuksen katsottiin kuuluvan kansalaislähtöisenä toimintona järjestöille paremmin kuin viranomaisille. Sisällöllisesti nähtiin tärkeäksi painottaa informaatiota, joka tukee hyvän elämän ja kulutusedellytysten ja niiden vaihtoehtojen etsimistä sekä elämänhallintaa – myös vertaisverkkoja hyödyntäen. Kannatettiin myös palvelujen maksullisuutta esimerkiksi yrityksille suunnatun informaation kustannusten osalta.

4.3.3 Kuluttajatutkimus

Kuluttajatutkimus ja sen kehittäminen kerrytti runsaasti yksittäisiä kehittämisehdotuksia. Tutkimuksen katsottiin välittävän päättäjille viestiä kulutusmuutoksista sekä kuluttajien tarpeista. Yhteiskunnallisten prosessien ymmärtämiseen kaivattiin myös tutkimuksen tukea, samoin kansainvälisen työnjaon ja markkinoiden suurten muutosten hallintaan. Kestävän kulutuksen ja kulutusyhteiskunnan ohjaamiseen kaivattiin tutkimuksellista tukea sekä tietoa siitä, miten kuluttajat ja yhteiskunta sopeutuvat ympäristön ja ilmastonmuutoksen haasteisiin.

Markkinoiden toimivuuden varmistamiseen katsottiin tarvittavan tutkimusta, samoin toimialojen ongelmien tunnistamiseen ja kehityksen seurantaan. Ajankohtaisena tutkimusalueena pidettiin myös viranomaisten ja päätöksenteon vaikutusten arviointia. Kansainväliseen benchmarkaukseen ja hyvien käytäntöjen tunnistamiseen pitäisi päästä myös kuluttaja-asioissa. Uudet kasvavat alat hyötyvät käyttäjälähtöisestä tutkimuksesta – samoin siitä hyötyvät myös kuluttajat. EU:n kuluttajien tulostaulusta toivottiin keskustelua sekä pohdintaa, tarvitaanko kansallisille tasolle erikseen kuluttajien hyvinvointimittareita sekä markkinoita kuvaavia indikaattoreita.

Kuluttajatutkimusta korostettiin kuluttajapolitiikan strategisena resurssina, jolta toivottiin kykyä katsoa pidemmälle. Siksi tutkimuksen tulisi olla operatiivisista viranomaistoiminnoista riippumatonta.

4.4 Kuluttajapolitiikan osa-alueet

Työpajapäivässä, kyselyssä ja haastattaluissa todettiin kuluttajien arkielämän ja hyvinvoinnin riippuvuus. Siksi kuluttajapolitiikka katsottiin korostetuksi horisontaaliseksi politiikkalohkoksi, jonka on kyettävä tunnistamaan monialaiset kuluttajakysymykset ja rakennettava siltaa hallinnonalojen rajojen yli. Poliittikalohkoista kuluttaja-asoiden kannalta tärkeimpinä pidettiin yhteistyötä erityisesti ympäristö-, ilmasto- ja energiapolitiikan, viestintäpolitiikan ja ruokapolitiikan kanssa, koska niillä alueilla markkinoilla on menossa voimakas muutos. Asuntopolitiikka ja sosiaalipolitiikka sekä talous- ja finanssipolitiikka ovat substanssialueina tärkeitä siksi, että näillä politiikkalohkoilla julkisen talouden toimijoilla on edelleen

merkittävä rooli kuluttajien arkielämän, perinteisten hyvinvointipalvelujen ja toimeentulon varmistajina. Myös jäsentyneempi ja konkreettisempi yhteys innovaatiopolitiikan kanssa koettiin tärkeäksi.

Kuluttajakysymysten kannalta yhteyksiä sisämarkkina- ja kilpailupolitiikkaan sekä EU:n ajamaan kuluttajien hintatietoisuuden lisäämiseen ei sen sijaan nähty kovin merkittäviksi näiden politiikka-alueiden kapea-alaisuuden vuoksi. Konkreettisina tehtäväkokonaisuuksina korostettiin erityisesti kuluttajien energia-, ilmasto- ja ympäristöosaamisen vahvistamista, teknologista ja finanssiosaamista sekä kaikenlaisen eriarvoistumisen ehkäisyä. Kyselyyn vastanneet kuluttajanelistit näkivät lisäksi myös väestön ikääntymisen sekä kuluttajien eriarvoistumisen isona haasteena kuluttajapolitiikalle tulevaisuudessa.

4.5 Organisaatiot ja resurssit

Työpajapäivässä, kyselyssä ja haastatteluissa nostettiin esiin, että kuluttajapolitiikasta ja sen tilasta on vaikea saada kokonaiskäsitystä. Organisaatiot ovat eri tahoilla; kuluttajapoliittisessa ohjelmassa ei ole asetettu tavoitteita kattavasti kaikille budjettivaroin toimiville organisaatioille eikä niiden tehtäville. Vaikka suoritteita ja yksittäisiä toimenpiteitä tehdään organisaatioissa paljon, vaikuttavuus ei silti ole välttämättä hyvä. Varsin yleinen mielipide oli, että viranomaiset hoitavat monia sellaisia tehtäviä, jotka voisivat myös kuulua järjestöjen vastuulle. Esimerkkinä voidaan todeta kuluttajaoikeusneuvojen työ, joka joissain maissa on järjestöjen vastuulla. Toisaalta julkista neuvontaa on pidetty pohjoismaisena vahvuutena: neuvonta on tasapuolisesti saatavissa ja neuvojat voivat myös sovitella. Lisäksi korostettiin asioiden ja tehtävien priorisointia. Veronmaksajat vastaavat riita-asioiden käsittelyn kustannuksista kokonaisuudessaan. Vaarana onkin järjestelmän hyväksikäyttö sekä kuluttajien että elinkeinosektorin toimesta. Tulohajauksen tavoitteena olisi kannustaa ja laittaa vauhtia viranomaistyön tehokkuuden parantamiseen.

Ajankohtaisena tavoitteena pidettiin myös selvitystä kuluttajahallinnon resurssien jakautumisesta eri organisaatioille sekä niiden nykyisiin tehtäviin. Viranomaistehtävien kuluttajapoliittista merkitystä tulisi myös arvioida. Poliittisten päätösten valmisteluun, taustatutkimuksiin ja selvityksiin sekä säädösten vaikutusten arviointiin kaivattiin myös tutkimusresursseja. Haastatteluissa pohdittiin lisäksi kysymystä kuluttajahallinnossa toimivien neuvottelukuntien asemasta.

4.6 Kuluttajapolitiikan painotukset

Työpajapäivässä kerättiin osallistujilta näkemyksiä siitä, mihin asioihin kuluttajapolitiikassa olisi hyvä paneutua lähitulevaisuudessa. Tämän jälkeen asiantuntijoille ja kuluttajanelisteille lähetettiin kysely, jossa heitä pyydettiin arvioimaan, miten tärkeinä he näitä ehdotuksia pitävät. Eniten mainintoja ”erittäin tärkeä” tai ”melko tärkeä” saivat nämä aiheet:

Asiantuntijoiden TOP-lista	Kuluttajanelistien TOP-lista
Kuluttajapolitiikassa tulee ottaa huomioon teknologiset muutokset, kuten palvelujen sähköistäminen ja verkkopalvelut.	Kuluttajapolitiikan tulee tarjota neuvontaa ja informaatiota kuluttajille.
Kuluttajatutkimuksen asiantuntemusta tulee käyttää hyväksi myös kuluttajaoikeudellisissa asioissa ja kuluttajaviestinnässä.	Kuluttajapolitiikassa tulee keskittyä turvaamaan kuluttajan asema kaupan toisena osapuolen koskien kuluttajan oikeuksia, turvallista käyttöä ja kestäviä valintoja.
Kuluttajien pitää saada helposti tietoa oman kulutuksen ympäristö- ja sosiaalisista vaikutuksista.	Kuluttajatutkimuksen asiantuntemusta tulee käyttää hyväksi myös kuluttajaoikeudellisissa asioissa ja kuluttajaviestinnässä.
Kuluttajapolitiikassa tulee erityisesti huomioida "heikot" kuluttajaryhmät, kuten lapset ja nuoret, ikäihmiset, maahanmuuttajat, pienituloiset jne.	Kuluttaja-asioissa tulee keskittyä neuvontaan ja vaihtoehtojen vertailun helpottamiseen.
Kuluttajapolitiikassa tulee keskittyä kuluttajan aseman vahvistamiseen kansainvälistyvässä toimintaympäristössä.	Kuluttajapolitiikassa tulee ottaa huomioon teknologiset muutokset, kuten palvelujen sähköistäminen ja verkkopalvelut.
Kuluttajapolitiikassa tulee keskittyä turvaamaan kuluttajan asema kaupan toisena osapuolen koskien kuluttajan oikeuksia, turvallista käyttöä ja kestäviä valintoja.	Kuluttajapolitiikassa tulee keskittyä tuotteiden ja palveluiden laatutekijöihin.
Kuluttajapolitiikassa tulee omaksua läpikäyvä ilmasto- ja ympäristönäkökulma, joka sisältää sekä kulutuksen rajoittamisen että kuluttamisen käyttäjälähtöisiä kehittämistoimia.	Kuluttajapolitiikassa tulee keskittyä väestön ikääntymisen mukanaan tuomiin palvelutarpeiden muutoksiin.
Kuluttajapolitiikassa tulee ottaa lähtökohdaksi laaja ja monipuolinen ymmärrys kuluttajien arjen hyvinvoinnista.	Kuluttajapolitiikassa tulee keskittyä ihmisen ja koko hänen elinympäristönsä hyvinvointiin.
Kuluttajapolitiikan tulee tarjota kuluttajille mahdollisuudet kestäväen kulutuksen harjoittamiseen ilman kohtuuttomia ponnisteluja.	Kuluttajapolitiikassa tulee ottaa lähtökohdaksi laaja ja monipuolinen ymmärrys kuluttajien arjen hyvinvoinnista.
Kuluttajapolitiikassa tulee keskittyä väestön ikääntymisen mukanaan tuomiin palvelutarpeiden muutoksiin.	Kuluttajapolitiikassa tulee keskittyä kuluttamisen turvallisuuteen.

4.7 Kuluttajapoliittinen ohjelma 2008–2011

Työpajapäivässä, kyselyssä ja asiantuntijahaastatteluissa otettiin kantaa myös nykyiseen kuluttajapoliittiseen ohjelmaan. Ohjelman vahvuudeksi nähtiin konkreettisuus, realismi ja riskittömyys. Riskittömyys katsottiin samalla myös ohjelman heikkoudeksi. Koska toimenpide-esitykset perustuvat viranomaisten keskinäisiin, tulosneuvotteluissa sovittuihin/sovittaviin tehtäviin, tulosten saavuttamisessa ei nähty epävarmuuksia eikä resurssivajeita. Vastuu toimenpiteistä lankesi yleensä ohjaavalle ministeriölle sekä asianomaiselle viranomaiselle tai organisaatiolle.

Saadussa palautteessa oli tunnistettavissa myös useita ohjelmaan ja siihen perustuvaan operatiiviseen johtamiseen ja toimintaan liittyviä heikkouksia.

Ohjelman vahvuuksia voidaan luonnehtia seuraavasti:

Vahvuudet

- ohjelman yleistavoitteet ovat erittäin kannatettavia ja ne ovat saaneet laajaa hyväksyntää
- ohjelmassa on uusia korostuksia, kuten kuluttajapolitiikan ja sisämarkkina- ja kilpailupolitiikan yhteyden korostaminen

Palautteen perusteella tulevassa ohjelmassa voitaisiin tarttua seuraaviin **kehittämiskohteisiin**:

- ohjelmassa olisi hyvä olla poliittisia ja pidemmän aikavälin strategisia tavoitteita
- nykyinen ohjelma sisältää 13 laajaa yleistavoitetta: kunkin toteuttamiseen esitetään pääasiassa yksi viranomaistoimintaan liittyvä toimenpide-esitys. Toteuttamistahoja voisi laajentaa
- ohjelman arvopohjaa ja varsinaisia päämääriä olisi hyvä selventää
- nykyinen ohjelma on luonteeltaan yksittäisistä suoritteista koostuva toimenpideohjelma, tätä voitaisiin syventää strategisempaan suuntaan
- nykyisessä ohjelmassa todetaan kansallisen politiikan integraatio EU-politiikkaan: toimenpidetavoitteilla ja muutoinkin EU:n vaikutuksia ei kuitenkaan tarkastella muussa yhteydessä kuin palveludirektiivin implementointiin liittyen
- nykyistä ohjelmaa leimaa riskittömyys ja hajanaisuus: ohjelman katsottiin olevan kooste yksittäisistä hajanaisista toimenpiteistä. Nämä voitaisiin tulevaisuudessa varmistaa virastojen tulohajauksella
- ohjelma voisi olla kunnianhimoisempi. Nykyisen ohjelman tavoitteet on asetettu siten, että ne saavutettiin pääasiassa jo ensimmäisen ohjelmavuoden aikana
- tavoitteita voitaisiin päivittää ohjelmavuoden aikana
- ohjelmassa olisi hyvä olla myös haasteellisempia toimenpiteitä ja niiden saavuttamisesta pitäisi pitää huolta
- kuluttajapolitiikan keinoista myös yleinen kuluttajavalistus ansaitsee huomiota, ja sille voitaisiin myös asettaa tavoitteita
- hallituksen politiikka-ohjelmiin tarvitaan yhteys ja koordinaatio
- hallinnonalojen neuvottelukuntien roolia voitaisiin selventää
- jäsenten asiantuntemusta voitaisiin neuvottelukunnissa hyödyntää entistä paremmin
- ohjelman yleisissä tavoitteissa korostetaan hallinnonalojen horisontaalisen yhteistyön merkitystä. Tämä kaipaaisi myös käytännön toimenpiteitä
- organisaatioiden väliselle yhteistyölle voitaisiin asettaa kehittämistavoitteita.

Kuluttajapolitiittisessa ohjelmassa esitetyt toimenpiteet eivät ole kyenneet vastaamaan erityisesti ohjelman laajoihin yhteiskunnallisiin tavoitteisiin. Vaikka selvityksiä on tehty, kuten esimerkiksi talous- ja velkaneuvonnan järjestämiseksi uudelleen, ohjelmavuodella ei ole tartuttu uudistustyöhön. Kuluttajaviraston oikeudellisen toiminnan arviointi samoin kuin Kuluttajatutkimuskeskuksen toimivuuden arviointi tehtiin vuonna 2009, mutta näiden pohjalta ministeriö ei ole kuitenkaan järjestänyt yhtään tapaamista asianomaisten laitosten kanssa.

Katsauksen laadinnan yhteydessä haastatellut asiantuntijat arvioivat, ettei kuluttajapolitiittinen ohjelma ole asettanut ohjaaville ministeriöille ja toimijoille riittävästi haasteita. Välittömät tarvittavat toimet ovat olleet viranomaisten tiedossa muutoinkin, joten ne on voitu toteuttaa jo ohjelman käynnistyessä. Kaiken kaikkiaan kuluttajapolitiittinen ohjelma ei juurikaan ole edesauttanut kuluttajapolitiittisesti merkittävien uusien avustusten ja tulosten aikaansaamiseen. Ohjelma on nähty jatkumona vanhaan toimintaan, joten sen suurimpana heikkoutena on pidetty visioiden puuttumista tulevaan.

Työpajapäivässä, kyselyssä ja asiantuntijahaastatteluissa todettiin kuluttajien edunvalvonnan toimineen hyvin monilla alueilla, vaikka niihin ei poliittisessa ohjelmassa olekaan asetettu erityisiä tavoitteita. Säädösten ja viranomaisvaltuuksien on todettu olevan ajan tasalla mm. matkatoimistovalvonnassa, kuluttajamenetysten korvaamisessa sekä alan konkurssitilanteissa ja yritysjärjestelyissä, viimeksi ns. tuhkapil-

ven aiheuttamia kuluttajahaittoja korvattaessa. Toisaalta haastateltavat toivat esille useita ongelma-alueita, joissa joko ei ole käytetty lainkaan kuluttajapoliittisia ohjauskeinoja tai joissa on ryhdytty reagoimaan jo syntyneitä valituksia käsittelemällä. Seuraavien ongelmien ennaltaehkäisyssä eri hallinnonalojen viranomaisten parempi yhteistyö olisi ehkä auttanut hallitsemaan ongelmia:

- Digi-televisioon siirtyminen
- Homeasunnot: virhevastuut, korjauskustannukset; ennaltaehkäisy
- Talous- ja velkaneuvonta: 1990 alussa viranomaiset eivät reagoineet riittävän ripeästi, lainsäätäjä peruutti velkaneuvontalain säätämisen viime hetkellä kuntien vaikean taloustilanteen vuoksi, säädettiin vain velkajärjestelystä
- Velkalainsäädäntö ja velkajärjestelylait säädettiin 1992, velkaneuvonta toimi väliaikaisrahoituksella puoli vuotta kerrallaan 2000 asti, kunnes viimein lakisääteistettiin ja tuli KUVin ohjaukseen (samalla muuttui talous- ja velkaneuvonnaksi).
- Jätevesiasetus: kuluttajien virheinvestoinneilta ja valituksilta olisi ehkä välttytty viranomaisten hyvällä yhteistyöllä ja valmistautumalla neuvontaan
- Laajakaistayhteydet ja -palvelut: kuluttajaviranomaisten kannanotot jääneet paitsioon
- Vähimmäistoimeentuloturva, säädökset ja arviointiperusteet: tutkimuksessa tuotettua ajankoh- taista tietoa voitaisiin hyödyntää paremmin kuluttajahallinnossa ja muilla hallinnonaloilla
- Erityisryhmien (esimerkiksi lasten) huomioon ottaminen kuluttajapolitiikassa on rakennettu kuluttajansuojalakiin, mutta kenties kaivattaisiin erityisryhmien huomioon ottamista muuallakin kuluttajapolitiikassa
- Mediaosaaminen ja muut kuluttajataidot: alueelta kaivataan tutkimusta

Kansalliseen kuluttajapoliittiseen ohjelmaan kaivataan entistä enemmän uudistumispyrkimyksiä sekä kansainvälisten vaateiden huomioon ottamista.

5 SUOMEN KULUTTAJAPOLITIIKAN VAIHTOEHTOISIA KEHITYSKULKUJA

Suomen kuluttajapolitiikalla on tulevaisuudessa valittavana vaihtoehtoisia kehityskulkuja. Perinteisesti suomalaisessa kuluttajapolitiikassa painopiste on ollut kuluttajien suojelussa ja nykymarkkinoiden toimivuudesta huolehtimisessa. Euroopan unionin kuluttajapoliittinen malli korostaa sisämarkkinoiden esteettömyyttä ja kilpailua, erityisesti hintakilpailua. Kestävän kulutusyhteiskunnan malli korostaa kuluttajien hyvinvointia ja osallistumista, yhteistyötä yli rajojen sekä tuotanto- ja kulutuskulttuurin muutosta.

Voivatko nämä mallit toimia yhteiskunnassa osin rinnakkain ja limittäin? Pitkällä aikavälillä valittaneen tai joudutaan valitsemaan ja painottamaan eri syistä tiettyjä kehityskulkuja. Mallit eroavat toisistaan sekä lähtökohdiltaan, arvopohjaltaan että myös valittujen ohjauskeinojen painotusten ja hyväksyttävyyden suhteen. On havaittavissa, että nykyisillä ohjaavilla ministeriöillä ja toisaalta sidosryhmillä on varsin erilaiset näkemykset kuluttajapolitiikan tavoitteista ja suunnasta. Tulevaisuutta rakennettaessa seuraavassa taulukossa (s. 28) hahmotellut mallit voidaan nähdä vaihtoehtoisina kehityskulkuina, joiden välillä on tehtävä poliittisia valintoja painottaen erilaisia tavoitteita. Lopulta mallit voidaan tiivistää myös erilaisiksi hallintoratkaisuiksi sekä organisaatioratkaisuiksi taulukon 1 (s. 28) mukaisesti.

5.1 Kansallinen malli

Kansallinen malli perustuu nykyisen kuluttajapolitiikan toiminnan jatkumiseen nykyisen kaltaisena muutamilla ajankohtaisilla painotuksilla tarkennettuna. Tässä mallissa painottuvat Kuluttajaviraston ja kuluttaja-asiamiehen nykyinen oikeudellinen toiminta. Paikallisia toimintatapoja täydennetään EU:n kuluttajapolitiikan linjauksilla.

Viestintäpalvelut, finanssipalvelut, kestävän kulutuksen kysymykset ja liiketoimintaosaamisen kehittäminen ovat aiheita, joiden parissa työtä on tehty pitkäjänteisesti jo useamman vuoden ajan, ja nyt tuloksia alkaa olla näkyvissä. Näistä viestintäpalvelut ja rahoituspalvelut sisältävät sellaisia kuluttajahaasteita, että ne ovat varmasti ajankohtaisia aihekokonaisuuksia myös seuraavassa kuluttajapoliittisessa ohjelmassa.

Esimerkiksi elintarvikkeisiin liittyvät tavoitteet ja keinot liikkuvat jossakin kuluttajapoliittisen kansallisen mallin ja EU-mallin vaihtoehtojen välimaastossa. Keinovalikoima nojaa vahvasti informaatio-ohjaukseen, mutta tavoitteena lienee pikemmin osaava kuin suojeltava yksilö. Konkreettiset toimenpiteet ovat keskittyneet merkintöihin ja kampanjoihin, jotka opastavat kuluttajia merkkiviidakossa.

Kansallisen mallin kehittäminen edellyttäisi hallinnon tiivistämistä. Nykyisessä kuluttajapolitiikan hallintomallissa kuluttajansuojan viranomaistoiminnot ovat hajaantuneet kolmen ministeriön alaisuuteen. Tulevaisuudessa keskittäminen oikeusministeriön alaisuuteen merkitsisi myös kansalaisnäkökulman ja osallistumismahdollisuuksien vahvistamista nykyisen kilpailua ja yritysten kilpailukykyä korostavan politiikan sijasta.

5.2 EU-malli

EU-malli perustuu nykyiseen EU:n kuluttajapolitiikan toimintamalliin, jossa korostuvat sisämarkkinakysymykset ja kuluttajansuoja. EU-malli edustaa vahvasti TEM:n nykyisin edustamia ja ajamia painotuksia ja toimintatapoja. Malli merkitsisi siten nykyisen hallinnon ja politiikan jatkumoa.

Tässä mallissa on kuitenkin TEM:n konsernistrategiaan tehtävä huomattavia muutoksia. Kuluttaja-asiat tulee myös tässä mallissa saada ohjaavan ministeriön strategiaan. Seuraavan kuluttajapoliittisen kauden kehittämishankkeena tulee käynnistää kuluttajavalitusten haltuunotto. Tämä työ liittyy keskeisesti EU:n kuluttajapolitiikkaan ja sieltä tuleviin haasteisiin seurata markkinoiden toimivuutta myös käytännön

TAULUKKO 1. Kuluttajapolitiikan vaihtoehtoiset mallit, tavoitteet ja organisaatiot

	Kansallinen kuluttajansuojan malli	EU-malli	Kestävän kulutus-yhteiskunnan malli
Lähtökohdat, tavoitteet	Toimivat markkinat Kuluttajien tasa-arvoiset vaikutusmahdollisuudet Perinteisesti ongelmiin tarttuva, pyrkimys ennakoivuuteen	Sisämarkkinoiden esteiden purkaminen Kuluttajien oma järjestäytyminen ja neuvotteluvoima komissiossa Kiinnostus säädösten täysharmonisointiin	Kestävä tuotanto ja kulutus Kuluttajien arjen hyvinvointi Demokraattinen osallistuminen Ennakoivuus
Kuluttajakuva	Suojeltu kuluttaja, jolla käytössä tuoteinformaatio ja vaikutuskeinona valitusten tekeminen	Osaava, rationaalinen päätöksentekijä	Osallistuvat yksilöt ja yhteisöt Arjen kulutuskulttuuri Kuluttajien vastuu
Näkemykset markkinoista	Oikeudenmukaisuus Viranomaisten sääntely Kuluttajariitojen ratkaisu	Kilpailu, esteettömyys, omavalvonta Itsensäntely	Kestävyyks Läpinäkyvyys Yhteiskuntavastuu
Vahvuudet	Kansallisiin toimijoihin voi vaikuttaa Hyvä hallinto	Euroopan tasoihin ongelmiin voidaan vaikuttaa Yhteisöpäätökset ja ohjaus	Tuotannon ja kulutuksen käytäntöihin ja rakenteisiin voi vaikuttaa Globaali toiminta
Painopisteet, yhteistyön muodot ja toimijat	Paikallisten markkinoiden ajan-kohtaisuus, toimialapainotteisuus Viranomaisyhteistyö Korporativinen työtapo kansalaisyhteiskunnan järjestöjen kanssa	Kansainvälinen ajankohtaisuus, markkinamekanismi-painotteisuus Orastava yhteys linkkinä tiede- ja teknologiapolitiikkaan Yhteistyötä etujärjestöjen kanssa	Henkilö- ja yhteisökohtainen ajankohtaisuus, arki- ja hyvinvointipainotteisuus sekä niihin liittyvä infrastruktuuri Nopeasti reagoiva ratkaisukeskeinen yhteistyö keskeisten politiikka-lohkojen välillä Vuorovaikutus kansalaisten ja yhteisöjen välillä
Viranomaistyön luonne	Valvonta Nykyiset ohjauskeinot	Seuranta, markkina- ja EU-vertailut	Ennakointi Vaikutusten arviointi Ohjauskeinojen uudistaminen
Tiedon perusta / mitä tietoa tarvitsee selvitys- ja kehitystyö	Selvityspainotteista, kehitystyötä	Näyttöön perustuva päätöksenteko kiinnittyneenä käyttäytymisen taloustieteeseen	Näyttöön perustuva päätöksenteko monitieteisellä lähestymistavalla, mm. käytäntöjen teoria, toimintateoria, hyvinvointiteoria
Julkisen sektorin rooli	Johtaja, vastuullinen sopimusumppani	Välittäjä, muokkaaja, toimeenpanija	Uudistaja Uudet ohjauskeinot Hallinnon horisontaalisuus
Poliittiset ohjauskeinot	Sääntelyn ylläpito ja uudistaminen	Markkinapohjaisten ohjauskeinojen kehittäminen Osaamistason nostaminen Toimialojen omavastuu	Kannusteiden kehittäminen mm. taloudellinen ohjaus
Esimerkkejä teema-alueista	Pikavipit Viestintäsopimukset Valmistalokauppa	Rajat ylittävä verkkokauppa Energiamarkkinat	Uudet tuotteet ja palvelut Yhteiskunnalliset systeemit ja järjestelmät
Viranomaistoimintojen organisoituminen ja johtaminen	Kuluttaja-asiamiesvirasto sekä muu viranomaishallinto Ohjauksen keskittäminen TEM tai OM	Yhdistetty kilpailu- ja kuluttajavirasto Ohjaus TEM	Kuluttaja-asioiden ohjaus ja hallinto kuluttajapolitiittisella ministeri-ryhmällä
Tutkimuksen organisoituminen	Lähtökohtana valtion tiede- ja innovaationeuvoston 14.12.2010 antamat linjaukset sektoritutkimuksen kehittämisestä	Lähtökohtana valtion tiede- ja innovaationeuvoston 14.12.2010 antamat linjaukset sektoritutkimuksen kehittämisestä	Lähtökohtana valtion tiede- ja innovaationeuvoston 14.12.2010 antamat linjaukset sektoritutkimuksen kehittämisestä

tasolla. Kuluttajavirasto on hakenut tuottavuusrahaa valitusten sähköisen seurantajärjestelmän kehittämiseen. Tavoitteena on saada tämä työ toteutettua. Hanke tarjotaan toteutettavaksi valtion SADE-ohjelman pilottina ja sillä tavalla kuluttajapolitiikassa sitoudutaan suunnannäyttäjiksi kansalaisten verkko-osallistumisessa, valitusten käsittelyn laadukkuuden parantamisessa sekä laajemmin kansalaiskeskustelun tukemisessa. Tämä ei kuitenkaan vielä riitä kuluttajapolitiikan kehittämiseksi. Muita hyvän hallintotavan vahvistamiseen liittyviä, kuluttajakuulemisen hankkeita ovat velkaneuvontaan ja kuluttajalainsäädännön kokonaisuudistamiseen liittyvät hankkeet.

Nimensä myötäisesti EU-mallissa myös kansalliseen kuluttajapolitiikkaan reagoitaisiin EU-lähtöisesti. Sidosryhmien mielestä tämä merkitsisi kuluttajapolitiikan kapeutumista nykyisestään. On myös vakavasti pohdittava, kuinka pitkälle kilpailu- ja kuluttaja-asioita voidaan integroida keskenään ja mitä näiden politiikkalohkojen täysharmonisoinnista seuraisi.

5.3 Kestävän kulutusyhteiskunnan malli

Kestävän kulutusyhteiskunnan mallissa kuluttajat nähtäisiin taloudessa aktoreina ja subjekteina, ei objekteina. Kuluttajat osallistuisivat paremman tulevaisuuden keksimiseen ja uudistamiseen tavoitellen samalla oikeudenmukaisuutta kulutuksessaan. Lähtökohtana olisi uusien kuluttajapolitiikan toteuttajien tunnistaminen mm. kansalaisliikkeissä ja uuden teknologian mahdollistamissa tavoissa välittää tietoa ja luoda yhteisöjä.

Kestävän kulutusyhteiskunnan mallissa käsitykset kuluttajien hyvästä arjesta ja hyvinvoinnista sekä kuluttajatiedon synnystä, käytöstä ja leviämisestä ovat ratkaisevasti erilaisia kuin kahdessa muussa mallissa. Kuluttajat itse tuottavat, välittävät ja käyttävät markkinoita ja kulutusta koskevaa tietoa yhteistyössä asiantuntijaorganisaatioiden kanssa. Demokraattinen osallistuminen nostaa kuluttajien äänen asiantuntijoiden äänen rinnalle. Malli edellyttää syvällistä tietämystä kulutusyhteiskunnan kehitystulevaisuuksista sekä kuluttajuuden ja massojen kulutustapahtumia koskevan tiedon yhdistymistä. Monet nykyiset nettipalvelut, kuten tuote- ja hintavertailut samoin kuin keskusteluryhmät, perustuvat teemasta kiinnostuneiden kuluttajien tuottamaan ja jakamaan tietoon. Nämä palvelut tarjoavat ajantasaista tietoa siitä, mitä markkinoilla tapahtuu ja mihin kulutus kehittyy. Jos sosiaalinen media kehittyy luotettavan vertaistiedon tuottajaksi, kehitys voi onnistuessaan johtaa entistä läpinäkyvämpiin markkinoihin.

Digitalisoituminen ja viestintätekniikan kehittyminen tuovat kuluttajille uusia mahdollisuuksia helpottaa arkipäivää ja toteuttaa itseään. Se myös muuttaa rakenteellisesti markkinoiden toimintatapoja tavalla, joka vaikuttaa kuluttajan oikeudelliseen ja taloudelliseen asemaan syvällisesti. Tämä tuo uusia haasteita kuluttajapolitiikalle ja muiden politiikkalohkojen päätösten kuluttajavaikutusten arvioinnille ja yhteistyölle. Tärkeää on mm. löytää kohtuullinen tasapaino kuluttajan oikeuksien ja tekijänoikeuksien kesken digitaalisessa toimintaympäristössä.

Postmodernissa yhteiskunnassa globalisaatio ja kansainvälisen talouden ongelmat ovat lisänneet vaatimuksia vahvistaa kansalaisten vaikutusmahdollisuuksia globaaleihin kysymyksiin. Keskustelu ilmastomuutoksesta on ajankohtainen esimerkki siitä, miten kuluttajuus ja kansalaisuus limittyvät entistä enemmän. Poliittisella päätöksenteolla on vaikutuksia kulutukseen, ja kulutus puolestaan voi aiheuttaa tai ratkaista ongelmia, jotka liittyvät ilmastomuutokseen. Kansalaisuus on silti tällä hetkellä sidottu vahvasti kansallisvaltion ja kansallisiin vaaleihin. Kuluttajapolitiikassa keskeinen tulevaisuuden kysymys on, miten globaalia demokratiaa kehitetään. Kestävän kulutusyhteiskunnan malli tukee ideaa, jossa uusi kansainvälinen demokraattinen malli ja vahva politiikka tukisi niin vastuullisten kuluttajien kuin kansalaistenkin jokapäiväisiä kestäviä valintoja. Poliittikka voidaan nähdä keinona, jonka avulla luodaan yhteiskuntia, joissa hyvä kulutus on mahdollinen valinta kuluttajille. Tämänkaltainen kuluttajuus voisi hyvin olla osa kuluttajapolitiikkaa ja sen tulevaisuuden kehittämistä. Malli merkitsisi huomattavia muutoksia nykyiseen viranomaiskeskeiseen toimintatapaan sekä käytettyihin ohjauskeinoihin.

6 KULUTTAJAPOLITIIKAN TAVOITTEIDEN JA KEINOVALIKOIMAN LAAJENTAMINEN

Usko markkinoiden vapauttamiseen ja aktiivisen kuluttajan vaikutusmahdollisuuksiin on jo nykyisessä kuluttajapoliittisessa ohjelmassa voimistunut. Erityisesti kuluttajalähtöisen innovaatioita ja kuluttajasioita koskevan liiketoimintaosaamisen kehittäminen, mutta myös kestävän kulutuksen teemat tuovat kuluttajapolitiikkaan uusia näkemyksiä kulutuksesta. Muilla nykyisen kuluttajapolitiikan teema-aloilla politiikan toimilla on pyritty vaikuttamaan yksilöiden käyttäytymiseen, jotta voidaan luoda ratkaisuja kollektiivisiin ongelmiin kuten ilmastonmuutokseen, kotitalouksien velkaantumiseen tai julkisten palvelujen muutoksiin. Keskityttäessä vaikuttamaan kuluttajakäyttäytymiseen taloudellisen ohjauksen (esim. verovähennysten) tai kasvatuksen ja opastuksen avulla on käyttäytymisen sosiaalinen tarkastelu jäänyt vähemmälle huomiolle. Käyttäjälähtöisyys ja kestävä kulutus tuovat esiin kulutuksen yhteisöllisyyden. Seuraavassa on arvioitu, millä kuluttajapoliittisilla keinoilla kulutuksen yhteisöllisyys voitaisiin tuoda näkyväksi ja hyödyntää, kun yhteiskunnassa pyritään ratkaisemaan kulutukseen liittyviä ongelmia.

Ensimmäinen keino on lisätä **kuluttajavaikutusten arviointia sääntelyssä**. Säädosvalmistelun läpinäkyvyys ja avoimuus vahvistavat osaltaan demokratiaa ja luottamusta julkisen vallan toimintaan. Jatkossa säädösten vaikutukset kuluttajakansalaisiin on arvioitava nykyistä laajemmin ja entistä useammassa säädöshankkeissa. Paremman sääntelyn ohjeissa korostetaan, että päätöksenteon tueksi tarvitaan ennakoivia vaikutusarviointeja valmisteilla olevien päätösten erilaisista toteuttamisvaihtoehdoista ja niiden vaikutuksista kansalaisten elämään.

Yksittäisen kuluttajan vaikutusmahdollisuuksilla on rajansa, ellei tunnisteta kuluttajien toimintamahdollisuuksia hänen omassa arjessaan ja lisätä luottamusta yhteisölliseen vastuuseen sekä kehitetä kestävää kulutusta edistävää infrastruktuuria. Kulutusmuutoksia ennakoidessaan ja yhteiskuntakehitystä analysoidessaan tutkimus on nostanut kuluttajapolitiikan haasteiksi kuluttajan roolien laajenemisen, kansalaisvaikuttamisen merkityksen sekä politiikkapäätösten vaikutusten arvioimisen.

Tulevaisuudessa on tärkeää, että kuluttajat merkittävänä sidosryhmänä otetaan huomioon oikeus-säädosvalmistelussa mahdollisimman varhaisessa valmisteluvaiheessa. Tällöin erityisesti kuulemistapojen kehittäminen on tärkeää. Suomalaista sääntelyä koskevassa tuoreessa OECD-raportissa kiinnitetään huomiota siihen, että suomalaiset kuulemistavat suosivat järjestäytyneitä ryhmiä ja korostavat perinteisiä kuulemistapoja. Kuluttajavaikutusten etukäteisarvioinneissa keskeisiä sidosryhmiä ovat sekä kulutuksen asiantuntijat että kuluttajakansalaiset. Asiaa valmistelevat voivat hyödyntää kuluttajien asiantuntemusta tuottaessaan tietoa eri vaihtoehdoista ja niiden vaikutuksista sekä asettaessaan kriteereitä vaikutuksille. Kun vaikutusarviointi yleistyy, kuluttajat voivat osallistua heitä koskevien asioiden valmisteluun. Työmuoto parantaa valmistelun laatua ja antaa lisää resursseja päätöksentekoon.

Uusien, kansalaisten ja kuluttajien kuulemiseen perustuvien toimintatapojen kehittäminen on epäilemättä haaste suomalaiselle sääntelytyölle. Vaihtoehtoisia kuulemistapoja perinteiselle lausuntomenetelleylle voisivat tulevaisuudessa olla erilaiset yhdessä työskentelyn tavat. Kuluttajavaikutusten arviointi tulee järjestää reiluin pelisäännöin, asiantuntevasti, tehokkaasti, vaikuttavasti ja tarkoituksenmukaisessa mitakaavassa. Ehdotus on, että kehitetään ja kokeillaan vaikutusarviointiin soveltuvaa työkalua kuluttajiasiantuntijoiden ja kuluttajien yhteisissä työpajoissa.

Yhteistyöhön perustuvien kuulemistapojen ohella kuluttajavaikutusten arviointi voisi vahvistua 1) lisäämällä säädoskehdotusten vaikutusten arviointiohjeisiin kuluttajavaikutusten arvioinnin, 2) täydentämällä vaikutusarvioinnin asiantuntijaverkostoa kuluttajavaikutusten arvioinnin asiantuntijalla sekä 3) perustamalla erillinen työryhmä kehittämään ja edistämään kuluttajavaikutusten arviointia hallinnon horisontaalisissa hankkeissa.

Toinen keino kuluttajapolitiikalle on **itsesääntely**, jolla tarkoitetaan käytäntöjä, joissa elinkeinonala tai muu yhteiskunnan osa-alue laatii omaa toimintaansa koskevat säännöt, luo niiden noudattamiseksi valvontajärjestelmän sekä mekanismin, jonka avulla mahdolliset erimielisyydet voidaan ratkaista. Itsesääntely voi tuottaa esimerkiksi laatustandardeja, sertifiointimenetelmiä, menettelytapaohjeita, luottamussertifikaatteja ja vakioehtoja, joiden tarkoituksena on tuotteen, palvelun laadun taikka kaupallisen suorituskyvyn tai prosessien parantaminen. Yhteissääntelyssä puolestaan yhdistyvät yleensä lainsäädäntö ja siihen linkittyvä itsesääntely. Toimiva itsesääntely vaatii osin myös asenneilmapiirin muutosta, jolloin yritysten vastuu suhtautumisessa kuluttajakaupan pelisääntöihin nähtäisiin ennen kaikkea kilpailuetuna.

Esimerkiksi voidaan nostaa lapsille ja nuorille suunnattu elintarvikemarkkinointi. Lapsia koskevat markkinointisäännökset täsmentyivät samaan aikaan, kun nykyisen kuluttajapoliittisen ohjelman kausi alkoi. Vakiintunut ratkaisukäytäntö sai siinä yhteydessä laintasoisen vahvistuksen. Lapsille suunnattu elintarvikemarkkinointi on ollut julkisuudessa runsaasti esillä, ja myönteistä kehitystä on tapahtunut, kun mm. koulujen välipala-automaattikäytännöt ovat muuttuneet terveyden edistämisen näkökulmasta suotuisammiksi. Vastuullinen markkinoija ei ainoastaan jätä sopimatonta markkinointia tekemättä vaan tekee markkinointia, joka tukee vanhempia näiden kasvatustehtävässä.

Kolmas keino on yksilöiden käyttäytymistä muuttavien kannusteiden tai osaamista nostavien toimien sijaan **kyseenalaistaa yhteisesti jaettuja käsityksiä sopivasta ja normaalista kulutuksesta**. Viimeaikainen kulutustutkimus on osoittanut, että yksilön valintaa enemmän käyttäytymistä muokkaavat yhteisesti jaetut käsitykset sopivasta ja normaalista käyttäytymisestä. Käyttäytymistä ylläpitää ja vahvistaa paitsi sosiaalinen kanssakäyminen, myös valmistuksen, markkinoinnin ja median muodostama kaupallinen järjestelmä. Haasteena kulutuksen muutoksiin on se, että normaalia kulutusta on vaikea tunnistaa ja kyseenalaistaa.

Keskustelu hyvästä tai oikeanlaisesta kuluttajuudesta on jatkuvaa ja keskenään erilaisia näkemyksiä esiin tuovaa. Vaikka kuluttajapoliittiset ohjelmat näyttävät neutraaleilta, ne perustuvat yhteiskunnassa vallitseviin, osin tiedostamattomiin ideologioihin kuten tasa-arvoon, liberalismiin, vastinetta rahalle -ajatteluun tai kestävään kehitykseen. Suomalaisessa kuluttajapolitiikassa on näkyvissä kolmen vahvan ideologian kamppailu. Nämä ovat tasa-arvo, talouden liberalismi ja kestävä kehitys. Vaurastunut Suomi antaa kuluttajille mahdollisuuksia sellaisiin kulutusratkaisuihin, jotka ovat jopa ristiriidassa yhteiskunnan pyrkimysten kanssa. Kulutuksen poliittinen ohjaus on vaikeaa, koska kuluttajien valintoihin puuttuminen katsotaan usein demokratian ja vapaan markkinatalouden vastaiseksi. Markkinoiden ohjaaminen kulutuksen kautta on myös monimutkaista, koska lopulliset vaikutukset syntyvät vasta pitkän vaikutusketjun päässä. Näin ympäristökysymyksiin liittyvät poliittiset kiistat on yleensä jätetty syrjään kuluttajapoliittisia ohjelmia valmisteltaessa. Niissä ei esimerkiksi ole asetettu vaatimuksia eri toimijoille ympäristönsuojelullisesta näkökulmasta, vaan kestävää kehitystä on pyritty edistämään markkinavetoisesti – valitun ideologian mukaisesti.

Globaalien markkinoiden kasvun aiheuttama raaka-aineiden saatavuuden heikkeneminen sekä hintojen nousu, kulutuksen eriarvoisuus ja julkisen palvelutuotannon muutokset ovat teemoja joihin kuluttajapolitiikassa tulee varautua. Eurooppalaisesta kuluttajapolitiikasta poiketen pohjoismaisen hyvinvointivaltion ideologian mukainen kuluttajien tasa-arvon edistäminen on säilyttänyt paikkansa kansallisissa kuluttajapoliittisissa ohjelmissa. Pohjoismaisen hyvinvointiyhteiskunnan perustukset, ja siihen liittyvä laaja hyväksymispohja voi tulevaisuudessa olla vaarassa, ellei yhteiskunnassa huomioida kuluttajuuden muutoksia ja käsitellä avoimesti ristiriitoja. Keskeisiä hankauspisteitä löytyy niin energian käytöstä, asumisesta kuin terveystaloudesta. Seuraavalla kuluttajapolitiikan ohjelmakaudella sosiaalipolitiikkaan liittyvät ongelmat tulevat laajenemaan kuluttajaongelmiksi.

Kuluttajapolitiikasta ovat monin osin jääneet uupumaan vaatimukset puuttua epätasa-arvoisiin käytäntöihin tai ympäristön laiminlyöntiin. Ohjelmissa ei ole vaadittu kuluttajien tai yritysten käyttäytymistä

rajoittavia toimenpiteitä kuten ympäristöveroja. Toistaiseksi keskustelut ja normit kuluttajien valinnan rajoittamisesta on toteutettu muualla kuin kuluttajapolitiikassa.

Tulevaisuudessa kulutuksen materiaaliset rajat tulevat olemaan jatkuvan arvioinnin ja julkisen keskustelun kohteena. Esimerkkinä tästä voidaan pitää kasvavaa kritiikkiä neoliberaalisesta talouden jatkuvaan kasvuun ja kilpiluun perustuvasta mallista. Kritiikin kärki kohdistuu kahteen asiaan. Ensiksi kasvuun perustuva talous on osoittautunut kyvyttömäksi kasvaa ilman luonnonvarojen rajoittamatonta käyttöä. Toiseksi kriitikot pitävät ilmeisenä sitä, että kasvu ei pysty takaamaan hyvinvoinnin kasvua vaan on pikemminkin johtanut työttömyyden ja köyhyyden kasvuun. Riippumatta siitä, millä tavoin kestävyys haasteet ratkaistaan, ne vaikuttavat kulutukseen. Jatkossa energiaan liittyvät kulutuskysymykset vaativat TEM-konsernissa yhteistyötä kuluttajaviranomaisten, Energiamarkkinaviraston, Tekesin ja yritysneuvonnan välillä. Yritysten yhteiskuntavastuu nousee tärkeäksi teemaksi.

Neljäs keino kuluttajapolitiikalle on **osallistua asiantuntijana ja mahdollistaa kuluttajien osallistuminen arkipäivän teknologioiden kehittämiseen**. Sisämarkkinoiden toimivuus kytkeytyy kuluttajapolitiikkaan erityisesti tässä. Kuluttajapolitiikkaa on lähes mahdoton arvioida huomioimatta jatkuvasti muuttuvaa teknologiaa. Kulutuksen tavat ja tottumukset ovat sidoksissa arkipäivän teknologioiden kehitykseen ja tulevaisuuden kuluttajapolitiikassa ratkaistaan muuttuvien arkitekologioiden aiheuttamia ongelmia.

Tasa-arvoiseen, välttämättömään kulutukseen kuuluu ennen yllisyytenä pidettyjä tavaroita kuten matkapuhelin, laajakaista, tietokone ja astianpesukone. Esimerkiksi viime vuosina mobiiliteknologia on mahdollistanut yhä uusien viestintäpalvelujen kehittämisen. Kuluttajapolitiikan tehtäväksi on jäänyt osallistua niiden käyttööntoon selvittämällä, millaisia taitoja ja kyvykkyyttä käyttäjiltä vaaditaan ja millaisia sosiaalisia rakenteita palvelujen käyttö tuottaa.

Internetin myötä mahdollisuus vaikuttaa verkossa nopeuttaa uusien ajatustapojen leviämistä. Internet tarjoaa runsaasti tietoa kulutuksesta ja kuluttajuudesta. Verkottuneen tekniikan myötä kuluttajat voivat itse osallistua tiedon tuotantoon ja nykytiedosta suuri osa on peräisin kuluttajilta, jotka kertovat käytännön ratkaisuja kohtaamiinsa ongelmiin. Internetin tarjoama toimintaympäristö verkottuu maailmanlaajuisesti muuttaen kuluttajaliikkeitä ja vaikuttamisen keinoja.

Käyttäjälähtöinen innovaatiopolitiikka tarjoaa tilan eri markkinaosapuolten toiminnalle, jossa kuluttajille mahdollisesti myöhemmin ongelmina tulevat kysymykset voidaan ratkaista jo tuotekehitysvaiheessa. Jatkossa on tärkeää, että Suomeen luodaan tapa viedä kulutusmuutosten ennakoituihin perustuvia näkemyksiä erilaisiin EU:ssa valmisteilla ja menossa oleviin kysymyksiin samalla tavalla kuin kansallisessa toiminnassa nyt tapahtuu.

7 TOIMENPIDE-ESITYKSET

Alle on luetteloitu toimenpidehdotuksia siitä, miten kuluttajapolitiikkaa voitaisiin jatkossa kehittää.

KULUTTAJAPOLIITTISET TAVOITTEET

1. Kuluttajapoliittisen ministeriryhmän perustaminen valtioneuvostoon
2. Kuluttaja-asiat TEM-konsernin strategiatavoitteisiin ja linjauksiin (myös nimen muuttaminen työ-, elinkeino- ja kuluttajaministeriöksi)
3. Kuluttaja-asioiden integraatio eri hallinnonalojen kehittämishankkeisiin (hallitusohjelma ja kuluttajapoliittinen ohjelma)
4. Hallinnonalan neuvottelukuntien kehittäminen vahvoiksi asiantuntijaelimiksi (lisää toimintavaltaa)
5. Kuluttajapolitiikan integraatio innovaatiostrategiaan
6. Tutkimusjärjestelmään ja -rahoitukseen vaikuttaminen; kuluttajapolitiikan tietoperustan vahvistaminen
7. Kuluttajavaikutusten arviointi mukaan kaikkien säädösvalmisteluun. Vaikutsuarvioinnin täydentäminen kuluttajavaikutusten arvioinnin asiantuntijalla. Työryhmän perustaminen kehittämään ja edistämään kuluttajavaikutusten arviointia hallinnon horisontaalisissa hankkeissa
8. Yhteistyön vahvistaminen kansallisella ja kansainvälisellä tasolla
9. Kuluttajapoliittisen ohjelman ja valmisteluprosessin uudistaminen
10. Toimenpiteiden priorisointi; kustannus-hyötysuhteiden ja vaikutusten arviointi
11. Virastojen, laitosten ja organisaatioiden tulohajauksen arviointi ja kehittäminen
12. Kuluttajapolitiikan laajentaminen julkisiin palveluihin
13. Keskustelun käynnistäminen ilmastopolitiikan sekä energia- ja ympäristöongelmien ohjaukseen liittyvistä keinoista ja kuluttajavaikutuksista
14. Tulevan kuluttajapoliittisen ohjelman pohdintaan tutkimuksen strateginen ja muu merkitys

TOIMINNALLISIA TAVOITTEITA

1. Kattavien tilastointijärjestelmien luominen (myös tutkimusaineistoksi)
2. Valitusten käsittelyaikojen lyhentäminen
3. Toimialojen omavastuun lisääminen
4. Valitusten määrän radikaali vähentyminen
5. Kuluttaja-asiat myös innovaatiopolitiikan keskiöön

VÄLIRAPORTTI KULUTTAJAPOLIITTISEN OHJELMAN TOTEUTUMISESTA

Valtioneuvosto teki 15.5.2008 periaatepäätöksen kuluttajapoliittisesta ohjelmasta vuosiksi 2008–2011.

Kuluttajapolitiikan keskeisiä tavoitteita ovat korkean kuluttajansuojatason varmistaminen, kestävien kulutus- ja tuotantotapojen edistäminen, kuluttajan roolin vahvistaminen sekä toimivien ja turvallisten markkinoiden varmistaminen. Kuluttajia koskevat asiat ovat laaja-alaisia ja niitä käsitellään monella eri politiikan loholla. Toimiva kuluttajapolitiikka edellyttää viranomaisten, elinkeinoelämän sekä kuluttaja- ja kansalaisjärjestöjen aktiivista yhteistyötä. Ohjelmassa tavoitteiden saavuttamiseksi määriteltujen hankkeiden toteutuminen on ollut seuraavaa:

1. Kohti kestäväää kehitystä

*Kuluttajille tarjottavan oikean ja relevantin tiedon lisääminen kulutus-
päätösten pohjaksi.*

Valtioneuvosto teki 4.2.2010 periaatepäätöksen energiatehokkuustoimenpiteistä. Päätöksen mukaisesti on otettu käyttöön kuluttajien energianeuvontajärjestelmä, jossa valtakunnallisena koordinaattorina toimii Motiva Oy ja käytännön neuvontaa antavat eri toimijat. Periaatepäätöksen toteuttamiseen liittyvät työ- ja elinkeinoministeriön ja Sitran rahoittamat kuluttajien energianeuvontaan liittyvät tutkimus- ja selvityshankkeet vuosina 2010–2011.

Työ- ja elinkeinoministeriö ja ympäristöministeriö ovat teettäneet selvityksen pohjoismaisen ympäristömerkinnän ja EU:n ympäristömerkinnän tulevaisuudesta ja toimintaedellytyksistä Suomessa. Suomen ympäristökeskuksen toimeenpanema selvitys Ympäristömerkinnän tulevaisuus on julkaistu työ- ja elinkeinoministeriön julkaisusarjassa (37/2010). Selvityksen pohjalta on päätetty, että ympäristömerkintöjen kansallisten tehtävien hoitaminen ja näistä tehtävistä vastaava henkilöstö siirretään Suomen Standardisoimisliitto SFS ry:ltä Motiva Services Oy:lle vuoden 2011 alussa.

Kuluttajavirastossa on seurattu erityisesti ympäristöväittämien käyttöä markkinoinnissa; yleisten periaatteiden tunnettuuden edistämisen lisäksi on tehty alakohtaista hankkeita, mm. vuonna 2009 valmistui autoalan ympäristömarkkinointiohjeet yhteistyössä alan järjestön kanssa. Tämän työn myötä ympäristömarkkinointi on pysynyt Suomessa asiallisena ja maltillisena. Kuluttajavirasto on painottanut ympäristökriteerejä tuotetesteisissä; palautteen perusteella kuluttajien kiinnostus mm. energiankulutus-

tietoihin ja kestävän kulutuksen kysymyksiin on kasvanut. Tuotetesteillä on voitu myös antaa yrityksille tietoa tuotekehitystä varten.

Kuluttajavirasto järjesti keväällä 2010 seminaarin ympäristömarkkinoinnista. Ajankohtaista kuluttajaoikeudesta verkkolehden numero 4/2010 keskittyi ympäristömarkkinoinnin kysymyksiin ja Kuluttajaviraston sähköinen eko-ostajan opas uudistettiin vuodenvaihteessa 2009–2010.

2. Kuluttajälähtöiset innovaatiot

Kuluttajien osallistumisen lisääminen teknologian kehittämiseen ja arviointiin.

Kysyntä- ja käyttäjälähtöisen innovaatiopolitiikan jäsentelyn ja toimenpideohjelman lähtökohtana on, että innovaatiopolitiikassa painottuvat käyttäjien tarpeista lähtevien tuotteiden ja palveluiden kehittäminen, käyttäjien ja käyttäjäyhteisöjen osallistuminen kehitystyöhön sekä käyttäjien omien innovaatioiden entistä tehokkaampi hyödyntäminen. Innovaatiopolitiikan painopiste on lähellä yksittäisiä markkinatoimijoita, joihin kuuluvat tuotteiden ja palveluiden käyttäjät sekä tuotteita ja palveluita tarjoavat yritykset ja organisaatiot. Käyttäjillä viitataan yleensä yksittäisiin loppukäyttäjiin, joita voivat olla kuluttajat (kansalaiset julkisten palveluiden yhteydessä), mutta myös erilaiset käyttäjien yhteenliittymät, käyttäjäyhteisöt, jopa käyttäjämassat. Myös yritykset luetaan käyttäjiksi silloin kun niitä tarkastellaan jonkin tuotteen tai palvelun loppukäyttäjinä. Käyttäjämassoilla tarkoitetaan suuria, etenkin internetissä toimivia käyttäjäryhmiä, joita on vaikeaa, tai jopa mahdotonta rajata yksiselitteisesti.

Toimenpideohjelma sisältää useita kymmeniä toimenpiteitä, joilla vahvistetaan myös kuluttajan asemaa innovaatiotoiminnassa. Niitä toteutetaan työ- ja elinkeinoministeriön, muiden ministeriöiden ja innovaatioita edistävien organisaatioiden kuten Tekes, VTT, Kuluttajatutkimuskeskus ja Forum Virium Helsinki laaja-alaisena yhteistyönä.

Kuluttajälähtöisistä innovaatioista on kuluttajapolitiittisen ohjelmankauden aikana tullut merkittävä osaamis- ja työskentelyala Kuluttajatutkimuskeskuksessa. Kuluttajatutkimuskeskus on kehittänyt yritysten kanssa yhteistyössä menetelmiä kuluttajälähtöiseen tuotekehitykseen ja kuluttajatiedon mallinnukseen. Kuluttajälähtöisyys ja innovaatiot ovat mukana elämysinnovaatioita, vuorovaikutteisia verkkopalveluja, tulevaisuuden pakkauksia ja painonhallintatuotteita pohtivissa tutkimuksissa.

3. Rajojen yli tarjottavat palvelut ja palveludirektiivin voimaansaattaminen

Varmistetaan, ettei suomalaisen kuluttajan asema heikkene palveludirektiivin voimaansaattamisen yhteydessä.

Laki EU:n palveludirektiivin täytäntöönpanosta tuli voimaan 28.12.2009. Sen tavoitteena on edistää palvelujen tarjoamisen vapautta.

Laki koskee palveluntarjoajia, jotka sijoittautuvat Suomeen rekisteröitymällä kaupparekisteriin ja niitä EU:n toisesta jäsenvaltiosta peräisin olevia palveluntarjoajia, jotka rekisteröitymättä tarjoavat Suomessa tilapäisesti palveluja. Palveluntarjoaja voi useimmissa tapauksissa tarjota palveluja tilapäisesti Suomessa ilman erityistä lupaa tai hyväksyntää. Kaikilla palveluntarjoajilla on velvollisuus antaa tietoja itsestään ja myymistään palveluista. Nämä velvoitteet eivät kansallisesti merkitse suurta muutosta nykytilanteeseen.

Laki parantaa niiden palveluntarjoajien asemaa, jotka hakevat suomalaiselta viranomaiselta palvelutoimintaa koskevaa lupaa tai muuta hyväksymistä. Lupaviranomaisten on ilmoitettava hakijalle lupahakemuksen arvioidusta käsittelyajasta sekä siitä, että haettu lupa tulee myönnettyksi, jos arvioitu käsittelyaika ylitetään. Jos muiden maiden viranomaisten antamat todistukset ja hyväksynnät vastaavat Suomessa esitettyjä vaatimuksia, on ne hyväksyttävä.

Lain soveltamisalan ulkopuolelle on palveludirektiivin mukaisesti jätetty monia palveluja. Näitä ovat muun muassa rahoitus- ja vakuutuspalvelut, taksiliikenne, terveydenhuollon palvelut ja apteekit. Se ei myöskään koske verotukseen liittyviä menettelyjä.

Palveludirektiivin täytäntöönpanoon liittyen rakennettiin vuosina 2008 ja 2009 YritysSuomi-portaaliin niin sanottu keskitetty asiointipiste. Keskitetystä asiointipisteestä palveluntarjoaja voi saada toimintansa aloittamiseen ja harjoittamiseen liittyvää tietoa. Kuluttajavirasto koordinoi keskitetyn asiointipisteen sisällön kehitystyötä. Palveludirektiivin täytäntöönpanolaki sisältää palveluntarjoajaan kohdistuvia tiedonantovelvoitteita. Muun muassa näistä palvelunkäyttäjälle annettavista tiedoista tiedotettiin työ- ja elinkeinoministeriön uutiskirjeellä vuoden 2009 lopussa.

4. Kuluttajien velkaantuminen on haaste

Kuluttajien velkaantumisen hillitseminen

Kuluttajien velkaantumista on pyritty ehkäisemään sekä lainsäädäntöä kehittämällä että talousvalistusta ja -neuvontaa lisäämällä.

Ns. pikaluottoja koskevat lainsäädännön uudistukset (L 844/2009, L 845/2009 ja L 846/2009; HE /64/2009) tulivat voimaan helmikuun 2010 alusta. Myös pikaluottoja ja muita pieniä ja lyhytaikaisia luottoja markkinoitaessa on ilmoitettava luoton todellinen vuosikorko. Lainanhakijan henkilöllisyys on todennettava huolellisesti eikä kello 23:n ja 7:n välisenä aikana haettuja ja myönnettyjä lainarahoja saa käyttöönsä yöllä. Luottokiskontaa koskevaa rikoslain säännöstä ajanmukaistettiin ja täsmennettiin. Luotonantajan oikeutta periä lakisääteistä viivästyskorkoa korkeampaa korkoa rajoitettiin. Jos luoton alkuperäinen korko on viivästyskorkoa korkeampi, tämän korkeamman koron perimistä saa jatkaa enintään puoli vuotta velan erääntymisestä. Tältä osin uudistus koskee kaikkia kulutusluottoja.

Luottotietolain uudistus (933/2009) tuli voimaan huhtikuun 2010 alusta. Uudistuksen mukaan maksuhäiriömerkintä poistetaan luottotietorekisteristä heti, kun yksityisoikeudellinen saatava on lopullisesti vanhentunut. Toisaalta kaksi vuotta jatkuneesta

palkan tai eläkkeen ulosmittauksesta tehdään merkintä luottotietorekisteriin. Tältä osin uudistus tulee kuitenkin voimaan vasta 1.4.2012.

Kuluttajaviraston ja tietosuojavaltuutetun yhteistyönä keväällä 2010 toteuttamassa valvontakampanjassa löytyi runsaasti pikaluottoyrityksiä, jotka eivät noudattaneet alaa koskevaa lainsäädäntöä. Kampanjassa mukana olleista noin 80 yrityksestä valtaosan toimintatavoissa oli jotain huomautettavaa.

Kulutusluottoja koskeva lainsäädännön uudistamisella (Lait 746–753/2010; HE 24/2010) pannaan täytäntöön EU:n kulutusluottodirektiivi ja ajantasaistetaan lainsäädäntö vastaamaan luottomarkkinoilla tapahtuneita muutoksia. Uudistus tuli voimaan 1.12.2010. Luotonantajan on annettava kuluttajalle ennen luottosopimuksen tekemistä keskeiset luottoa sekä kuluttajan oikeuksia ja velvollisuuksia koskevat tiedot vakio-lomakkeella. Asuntoluotoissa tiedot voidaan antaa muullakin pysyvällä tavalla. Laki sisältää myös säännökset hyvästä luotonantotavasta. Luotonantajan tulee toimia vastuullisesti ja avoimesti sekä kuluttajan etu huomioon ottaen niin luottoa markkinoitaessa, luottosopimusta tehtäessä kuin mahdollisia ongelmia selvitettäessä. Kuluttajaluottoja saa lain tarjota vain luotonantajarekisteriin merkitty luotonantaja. Uuden rekisteröintivelvoitteen piiriin tulivat muun muassa pikaluottoyritykset, rahoitusyhtiöt sekä postimyyntiyritysten ja verkkokauppojen yhteydessä toimivat luotonantajat.

Oikeusministeriö asetti 18.9.2009 työryhmän, jonka tehtäväksi annettiin velkajärjestelylain uudistaminen. Työryhmän väliraporttiin pohjautuen lainsäädäntöä on uudistettu (L 632/2010) 1.8.2010 alkaen siten, että normaali maksuohjelman kesto on viiden vuoden sijasta kolme vuotta eikä sitä voisi lyhentää. Niin sanottu nollaohjelma, joka vahvistetaan ilman maksukykyä olevalle velalliselle, kestää viisi vuotta. Nollaohjelmaa voidaan lyhentää vain silloin, kun velalliselta puuttuu kokonaan ja pysyvästi maksukyky esimerkiksi sairauden tai iän vuoksi. Toisessa vaiheessa työryhmän tehtävänä on selvittää velkajärjestelyn edellytyksiä, esteperusteita ja menettelyn yksinkertaistamista etenkin lisäsuoritusvelvollisuuden osalta. Työryhmän on saatava työnsä valmiiksi vuoden 2010 loppuun mennessä.

Työ- ja elinkeinoministeriön yhteydessä toimiva taloudenhallinnan neuvottelukunta on pyrkinyt yhteistyössä eri tahojen kanssa kohdentamaan taloudenhallintaan liittyvää valistus- ja neuvontamateriaalin tuottamista ja jakamista erityisesti niille ryhmille, joita on vaikea tavoittaa, kuten nuoret ja nuoret aikuiset sekä eri tavalla syrjäytyneet. Neuvottelukunnan toimesta on tuotettu erilaista taloudenhallinnan aineistoa ja toteutettu erilaisia kampanjoita sekä herätetty keskustelua ajankohtaisista taloudellisista kysymyksistä.

Taloudenhallinnan kiinnitti keväällä 2009 huomiota siihen, että sosiaalinen luototus on käytössä vain osassa kuntia. Taloudenhallinnan neuvottelukunta teki aloitteen sosiaali- ja terveysministeriölle, että sosiaalinen luotto tulisi ottaa käyttöön kaikissa kunnissa, koska kokemukset sosiaalisesta luotosta ovat voittopuolisesti hyviä ja sosiaalinen luototus on osoittautunut tehokkaaksi keinoksi järjestellä vähävaraisten henkilöiden velkoja.

Vuoden 2009 lisätalousarviossa talous- ja velkaneuvonnan momentin määrärahaa lisättiin kertaluonteisesti 1,5 milj. eurolla. Määrärahasta 1 miljoona euroa osoitettiin talous- ja velkaneuvonnan lisäämiseen. Lisäys oli noin 20 henkilötyövuotta ja uusi

henkilöstö aloitti tehtävät syksyllä 2009. Talous- ja velkaneuvonnan arvioinnista kerrotaan tarkemmin kohdassa 13.

Loppumäärärahalta (500 000 €) käynnistettiin hankekokonaisuus, jolla edistetään kuluttajien oman talouden hallintaa sekä ohjataan heitä hakemaan ajoissa apua velkaongelmiinsa. Hankekokonaisuuteen liittyen ministeriö on myöntänyt erityisavustusta tähän mennessä 11 eri järjestön toteuttamalle erityshankkeelle. Myös muut viranomaiset ja taloudenhallinnan neuvottelukuntaan kuuluvat tahot osallistuvat omalla toiminnallaan hankkeen toteuttamiseen. Hankekokonaisuudella on oma internetsivusto (www.rahasiat.fi). Hankkeen toteutumista seuraa Taloudenhallinnan neuvottelukunta

Lokakuussa 2009 avattiin vaikeuksiin joutuneille pienyrittäjille tarkoitettu Talousapu-puhelinpalvelu. Palvelunumerossa päivystävät yrityksen terveystämiseen erikoistuneet asiantuntijat. Talousapu -puhelinpalvelu tarjoaa yrittäjille alhaisen yhteydenotokynnyksen neuvontapalvelun, jossa voi asioida anonyymisti ja keskustella luottamuksellisesti yrityksen tilanteesta kokeneen asiantuntijan kanssa. Neuvojan tehtävänä on yrittäjän antamien tietojen pohjalta auttaa soittajaan ratkaisemaan hankala tilanne.

5. Kuluttajan asema tietoyhteiskunnassa

Kuluttajakaupan säännösten ja kuluttajan oikeuksien toteutuminen sähköisen kaupankäynnin muodoissa.

Sähköinen kaupankäynti lisääntyy. Kuluttajien tekemien verkko-ostosten kokonaisarvo on kasvanut nopeasti. Sen arvioidaan vuoden 2010 ensimmäisellä vuosipuoliskolla olleen jo 10 miljardin euron vuositasolla. Ulkomaisen verkkokaupan osuus oli 16 prosenttia, mutta osuus vaihtelee huomattavasti tuoteryhmittäin.

Verkkokauppaostokset eivät kuitenkaan suju aina suunnitelmien mukaan. Euroopan kuluttajakeskusten verkosto käsitteli vuonna 2009 noin 8 900 valitusta, joista noin 4 900 liittyi verkossa asioimiseen. Niistä noin 275 tapausta rekisteröitiin Suomessa.

Yli 80 % verkkokauppaa koskevista valituksista koskee tilausten toimitusta, tuotteiden virheitä tai lainvastaisia sopimusehtoja. Raportin perusteella suurin ongelma on jo vuosien ajan ollut se, että kuluttaja ei saa tilaamaansa ja etukäteen maksamaansa tuotetta lainkaan tai saa sen huomattavasti luvattua myöhemmin. Vaihtoehtoisesti tuote saattaa tulla ajoissa, mutta se on rikki tai siitä puuttuu osia. Osa verkkokaupoista ei myöskään noudata lain vaatimuksia esimerkiksi peruuttamisoikeudesta.

Arjen tietoyhteiskunnan neuvottelukunnan johdolla on avoimessa kehitystyössä valmisteltu uutta kansallista tietoyhteiskuntastrategiaa, joka valmistuu marraskuussa 2010. Strategia ohjaa suomalaisen tietoyhteiskunnan kehittämistä vuosina 2011–2014. Tunnistetut tavoitteet liittyvät mm. tiedon saatavuuteen, käyttäjälähtöiseen palvelukehitykseen, palvelujen tuottavuuteen, kestäväan kehitykseen sekä osallistavaan ja osaavaan tietoyhteiskuntaan.

Tieto- ja viestintäteknikalla on suuri potentiaali kuluttajien arjen helpottamiseksi, mutta samalla heillä voi olla vaikeuksia sopeutua yhä teknistyvämpään toimintaympäristöön. Työ- ja elinkeinoministeriö on pohtinut yhteistyössä liikenne- ja viestintäministeriön, Viestintäviraston ja Kuluttajaviraston kanssa toteutettavia toimen-

piteitä kuluttajan aseman parantamiseksi viestintäpalveluiden tarjonnassa. Viestintäviraston kuluttajatyöryhmä on kokoontunut säännöllisesti vuodesta 2005 ja yleis- ja laajakaistapalveluiden työryhmä on aloittanut maaliskuussa 2010. Työryhmissä pyritään kannustavaan ja konkreettiseen muutokseen viestintäpalvelujen tarjonnan toimivuudessa siten, että kuluttajaoikeuksien toteutuminen turvataan viestintäpalvelujen käyttäjinä ja kuluttaja-asiat nähtäisiin asiakaspalvelussa osana yrityksen kilpailuetua.

Kuluttajien asemaa on parannettu myös lakimuutoksilla. Uudella lainsäädännöllä on tarkoitus selventää lainsäädäntöä mm. eräissä viestintäpalvelun virhe- ja viivästystilanteissa. Viestintämarkkinalakiin on tehty seuraavat muutokset:

1. Viestintäpalvelujen käyttäjälle maksettavien korvausten summat nousevat ja sopimusten sisältö täsmentyy. Kuluttajansuojaa koskevat viestintämarkkinalain muutokset tulevat voimaan vuoden 2011 alussa. Palvelujen viivästys- tai keskeytystilanteissa kuluttajalle maksettavat vakiokorvaus- ja vakiohyvitys nousevat 20 euroon alkavalta viikolta ja enimmäismäärä 160 euroon. Korotuksen syynä on viivästyksen selvittämisestä kuluttajalle aiheutuvien kulujen kohoaminen.
2. Laajakaistayhteyksiä koskevissa sopimuksissa on jatkossa mainittava aina myös yhteyden tiedonsiirtonopeuden vaihteluväli. Nykyisin yhteysnopeus on useimmiten määritetty teoreettisena maksiminopeutena. Kun laajakaistapalvelun ominaisuuksista sovitaan riittävän tarkasti, kuluttaja tietää minkälaisen palvelun toimittamisesta on sovittu ja myös palvelussa olevan virheen osoittaminen helpottuu.
3. Teleyrityksille tulee uusi velvoite ilmoittaa suoraan palvelun käyttäjälle merkittävistä häiriöistä tai vioista viestintäverkossa tai viestintäpalvelussa. Aiemmin ilmoitusvelvollisuus oli vain viestintävirastoon.

6. Suojelua tarvitsevat ryhmät, kuten lapset ja nuoret

Lasten ja nuorten iän ja kehitystason tuomien erityispiirteiden huomioonottamien markkinoinnissa.

Kuluttajansuojalain markkinointia koskevia säännöksiä tarkistettiin vuonna 2008. Uudistus selkiytti lapsiin ja nuoriin kohdistuvaa markkinointia ja markkinoinnin menettelytapoja. Myös hyvän tavan vastaisen markkinoinnin määritelmää tarkennettiin. Lapsille suunnattua markkinointia linjataan kuluttajansuojalaissa sekä hyvää tapaa koskevissa pykälissä että määriteltäessä markkinoinnin sopimattomuutta. Erikseen alaikäiset huomioidaan vielä aggressiivisia kaupallisia menettelyitä koskevassa listauksessa.

Lain mukaan alaikäisille suunnattua tai alaikäiset yleisesti tavoittavaa markkinointia pidetään hyvän tavan vastaisena erityisesti, jos se on omiaan vaikuttamaan haitallisesti alaikäisen tasapainoiseen kehitykseen tai jos siinä pyritään sivuuttamaan vanhempien mahdollisuus toimia täysipainoisesti lapsensa kasvattajina. Hyvän tavan vastaisuutta arvioitaessa otetaan huomioon markkinoinnin tavoittamien alaikäisten ikä ja kehitystaso sekä muut olosuhteet.

Lakimuutoksen yhteydessä annettu valtioneuvoston asetus listaa mm. sellaiset kaupalliset menettelyt, joita pidetään aggressiivisina ja jotka ovat siten aina lainvastaisia. Asetuksessa lapset on nostettu erityiseen asemaan. Mainokseen sisällytetty

lapsiin kohdistuva suora kehoitus ostaa tuote tai suostutella vanhempi tai muu aikuinen ostamaan mainostettu tuote on listattu yhdeksi kielletyksi markkinointitavaksi.

Uusien säännösten toimivuutta ja riittävyttä tulee arvioida uudelleen, kun säännökset ovat olleet voimassa jonkin aikaa ja niiden soveltamisesta on riittävästi käytännön kokemusta.

Lapsille suunnattu elintarvikemainonta on ollut runsaasti esillä, ja myönteistä kehitystä on tapahtunut. Näistä esimerkkinä voidaan mainita koulujen välipala-automaattikäytännöt, joissa on otettu enemmän huomioon tarjolla olevien tuotteiden terveellisyys. Vastuullinen toimija tukee vanhempia näiden kasvatustehtävässä.

Lasten, nuorten ja perheiden hyvinvoinnin politiikkaohjelmaan sisältyy monia tavoitteita, jotka vahvistavat lasten ja nuorten toimintaa markkinoilla. Ohjelman mukaisesti on kehitetty mediaympäristöä lapsille ja nuorille turvallisemmaksi ja kehitetty lasten medialukutaitoa ja vanhempien käsityksiä lasten ja nuorten mediakäyttötavoista.

7. Julkiset palvelut ja kuluttajansuoja

Kuluttajaoikeuden periaatteiden toteutumisen turvaaminen julkisissa palveluissa

OTT Mia Hoffrénin oikeusministeriön toimeksiannosta tekemä kuluttajaoikeudellinen selvitys julkisen hyvinvointipalvelun asiakkaan asemasta valmistui 14.9.2009 (Oikeusministeriön julkaisu 2009:4). Selvityksessä vertaillaan julkisen hyvinvointipalvelun asiakkaan ja vastaavaa yksityistä palvelua käyttävän asiakkaan (kuluttajan) oikeudellista asemaa. Tarkastelussa olivat mukana kuntien itse tuottamat palvelut, ostopalvelut ja palvelusetelillä hankittavat palvelut pääasiassa sosiaali- ja terveydenhuollon alalla.

Selvityksessä havaittiin julkisen palvelun asiakkaan asemassa neljä merkityksellistä puutetta: 1) julkisen palvelun markkinoinnista ja menettelyistä asiakassuhteessa ja sen valvonnasta ei ole nimenomaista sääntelyä; 2) julkisen palvelun asiakkaan oikeudesta saada rahallista korvausta palvelun puutteiden perusteella ei ole selkeitä sääntöjä; 3) asiakkaalla ei ole käytössään kuluttajaneuvontaa vastaavaa neuvontaa; 4) asiakkaalla ei ole käytössään kuluttajariitalautakunnan kaltaista, ratkaisusuosituksia antavaa tahoa. Selvityksessä esitetään myös toimenpide-ehdotuksia em. epäkohtiin puuttumiseksi.

Selvitys on ollut lausuntokierroksella, ja saaduista lausunnoista on laadittu tiivistelmä (OM Mietintöjä ja lausuntoja 75/2010). Valtaosa lausunnonantajista toivoi selvityksen johtavan jatkotyöskentelyyn, jossa mm. selvitettäisiin tarkemmin ehdotusten taloudellisia vaikutuksia sekä mahdollisuuksia selkeyttää jo olemassa olevia keinoja.

Oikeusministeriö on 6.10.2010 asettanut työryhmän selvittämään, miten kuluttajaoikeuden periaatteiden toteutuminen voidaan turvata julkisissa hyvinvointipalveluissa. Työryhmän on Hoffrénin selvityksen ja siitä saadun lausuntopalautteen pohjalta yksilöitävä, miltä osin julkisen palvelun asiakkaan asema kuluttajansuojanäkökulmasta poikkeaa yksityisesti tuotetun vastaavan palvelun asiakkaan asemasta ja arvioitava, voidaanko oikeudellisia eroja pitää perusteltuina. Työryhmän on myös tehtävä ehdotus perusteettomien eroavaisuuksien poistamiseksi tarpeellisista toimenpiteistä ja arvioitava

ehdotustensa vaikutuksia ml. kustannusvaikutusten jakautuminen eri toimijoiden välillä. Työryhmän määräaika päättyy 15.2.2011.

Työ- ja elinkeinoministeriö linjasi syksyllä 2009 tavoitteensa hyvinvointialan työ- ja elinkeinopoliittiseksi kehittämiseksi. Nämä tavoitteet korostavat palvelujärjestelmän kehittämistä asiakkaan palvelutarpeiden lähtökohdista. Tähän liittyen ministeriö asetti työryhmän selvittämään vanhusten palveluasumisen laadun ja hinnoitteluperusteiden vertailun parantamista. Työryhmän luovutti ehdotuksensa 2.12.2010.

Työryhmän selvityksen mukaan eri palveluntuottajien palveluiden laatua ja hintoja sekä palveluja kuvaavia käsitteitä on vaikea verrata keskenään. Samannimisen palvelun sisältö vaihtelee eri palvelun tuottajilla ja päivittäiseen avustamiseen liittyvät hinnat määräytyvät eri tavoin. Yksittäiset palvelut on hinnoiteltu erikseen tai niistä on muodostettu eri lailla hinnoiteltuja palvelupaketteja. Myös asumiskustannusten perusteissa on vaihtelua ja palveluasumiseen kohdistuu moninaisia asiakkuuksia ja sopimuksia. Asumispalveluiden tarjontaa koskeva tieto on hajanaista ja sijaitsee monessa paikassa. Ongelmallista on myös se, että kuluttajansuojalainsäädäntö ei koske kunnan järjestämiä asumis- tai ostopalveluja. Sen sijaan yksityiset sosiaali- ja terveystyöpalvelut ovat kulutushyödykkeitä, joten niiden markkinointiin ja sopimusehtojen kohtuullisuuteen kuluttajansuojalaki soveltuu.

Asumisen sisältävien palvelujen vertailtavuuden ja kuluttajan valinnan mahdollisuuksien parantamiseksi asetettu työryhmä ehdottaa, että palveluasuminen määritellään muodostuvaksi kolmesta pääkomponentista: asuminen, hoito ja palvelut sekä ateriapalvelut. Ateriapalveluiden lisäksi muut tukipalvelut voivat täydentää palveluasumisen kokonaisuutta. Työryhmä ehdottaa myös, että kuntasektorin ja yksityisten palveluntuottajien yhteistyönä sovitaan palveluasumisen yhdenmukaisten määritelmien käyttöön otosta niin, että määritelmät vastaavat myös valmisteilla olevassa sosiaalihuoltolain uudistuksessa päivitettäviä palveluasumisen käsitteitä.

Työryhmän mielestä kuntien on tehostettava ikäihmisille suunnatuissa neuvontapalveluissa palveluasumista koskevaa opastusta sekä sähköistä asiakaspalvelua. Tarjolla olevien asumispalvelujen kokoaminen valtakunnalliseen palveluun ja sähköisen asioinnin mahdollistaminen helpottaisivat palvelun tarvitsijan ja hänen omaisensa mahdollisuuksia löytää ja hankkia sopivia asumispalveluja.

Yksityisen ja julkisen palveluohjauksen yhteistyön tiivistämiseksi työryhmä ehdottaa yksityisen palveluohjauksen niveltämistä osaksi kunnallista palveluohjausjärjestelmää kokeiluna jossain kunnassa tai kaupunginosassa. Kokeilun tavoitteena olisi kehittää sekä julkisen että yksityisen palveluohjauksen sisältöä ja tehostaa palveluohjauksen toteuttamista asiakaslähtöisesti ja kustannustehokkaasti.

8. Kuluttaja-asioita koskevan liiketoimintaosaamisen kehittäminen

Kuluttajanäkökulman huomioon ottaminen liiketoiminnassa keinona parantaa asiakaspalvelua

Yrittäjille suunnatuissa neuvontapalveluissa on kiinnitetty entistä enemmän huomiota kuluttajakaupan kysymyksiin. Kuluttajavirasto on kehittänyt verkkopalvelujaan siten, että niitä voidaan hyödyntää yritysneuvonnan palveluissa ja yritysten liiketoimintaosaamista tukevissa hankkeissa.

Kuluttajavirasto on aloittanut yhteistyön YritysSuomi.fi-portaalin toimituksen kanssa keväällä 2008. Kuluttajaviraston verkkopalvelujen yritysosion ja YritysSuomi.fi-portaalin kesken on rakennettu yritysten palvelupolkuja palvelevia linkityksiä. Kuluttajavirasto on tuottanut yrityksille uusia verkkotyökaluja, jotka auttavat yrityksiä sujuvoittamaan asiakaspalveluaan. Näistä esimerkkinä voidaan mainita ohjeet menettelytavoista reklamaatiotilanteissa, Verkkokauppiaan perustajan opas ja Verkkokauppiaan muistilista kuluttajakaupan keskeisistä asioista.

Hallitusneuvos Kristian Tammivuoren selvitys Kuluttajaviraston linjausten valmistelun kehittämisestä valmistui syyskuussa 2009. Selvityksessä todetaan, että Kuluttajaviraston linjauksissa kerrotaan niistä periaatteista, joilla lain valvojan on tarkoitus valvoa säännösten noudattamista. Tämä osaltaan auttaa yrityksiä säännösten lainmukaiseen noudattamiseen ja liiketoimintaosaamisen parantamiseen. Kuluttajaoikeudelliset linjaukset voivat syntyä eri tavoin. Niiden roolista johtuen elinkeinoelämän järjestöillä on valmisteluprosessissa pääsääntöisesti kommentoijan tai lausunnonantajan rooli viraston valmistelemiin linjausluonnoksiin. Selvityksessä on kuvattu, miten Kuluttajaviraston linjausten valmistelussa voitaisiin edistää vielä suurempaa avoimuutta ja ennakkoivaa vuoropuhelua.

Erityisesti niitä tapauksia varten, joissa on laadittavana useita eri aloja koskeva linjaus, Tammivuoren esittämän menettelytavan pohjalta on Kuluttajavirastossa laadittu sisäinen ohjeistus. Merkittävin muutos on, että aiemman nettikuulemisen rinnalla otetaan käyttöön ehdotetut keskustelutilaisuudet.

9. Elintarvikkeista annettavan informaation kehittäminen

Kuluttajille annettavan informaation kehittäminen ja lisääminen

Euroopan komissio antoi 30.1.2008 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi elintarvikkeita koskevien tietojen antamisesta kuluttajille. Asetusehdotuksella kootaan yhteen ja saatetaan ajan tasalle elintarvikkeiden merkintöjä koskevan lainsäädännön kaksi osa-aluetta: yleiset merkinnät (direktiivi 2000/13/EY) ja ravintoarvomerkinnät (direktiivi 90/496/ETY). Elintarvikkeesta annettavien tietojen luettavuuden parantamiseksi luettavuuteen vaikuttaville eri tekijöille esitetään asetettavaksi vaatimuksia. Keskeinen muutos on, että ravintosisältötietojen ilmoittaminen olisi lähtökohtaisesti pakollista. Asetus valmistuu aikaisintaan alkuvuodesta 2011.

Kuluttajille annettavien tietojen lisäämiseen liittyen on toteutettu kaksi esiselvitystä: Elintarviketurvallisuuden haasteet tulevaisuudessa ja Elintarvikevalintojen ja ohjauskeinojen haasteet globaalissa toimintaympäristössä: ravitsemuksellisesta riittävydestä vastuullisiin valintoihin.

Tuoreet kasvot 2009 – Pakkausmerkinnät valokeilassa” oli kuluttajille suunnattu kampanja, jonka Evira toteutti yhdessä eri kuluttaja- ja neuvontajärjestöjen kanssa. Ennen kampanjan alkua Taloustutkimus Oy teki Eviran toimeksiannosta joulukuussa 2008 pakkausmerkintöjä koskevan kuluttajakyselyn. Tutkimus osoitti, että elintarvikkeista annettavien tietojen ymmärtämisessä on puutteita. Esimerkiksi päiväysmerkintöjen eroja ei tunneta ja lisäaineet sekoittuvat melko usein haitallisiin vierasaineisiin. Vastaajista 77 % oli sitä mieltä, että elintarvikkeen alkuperä vaikuttaa ostopäätökseen.

Vuoden 2009 aikana tuotettiin kuluttajille tietoa siitä, miksi ja miten elintarvikkeiden merkintöjä olisi syytä lukea. Tavoitteena oli myös rohkaista kuluttajia antamaan palautetta puutteellisista merkinnöistä oikealle viranomaiselle. Kampanjan teemoja olivat muun muassa terveelliset valinnat, koostumusmerkinnät, pakkausmerkinnät eri ikävaiheissa, säilyvyys ja päiväysmerkinnät, muuntogeenisyysmerkinnät sekä elintarvikkeen alkuperä. Vuoden 2010 alussa toteutetun seurantatutkimuksen mukaan kuluttajien tietoisuus elintarvikkeiden merkinnöistä on jonkin verran parantunut ja merkintöjä luetaan aiempaa enemmän. Eniten kuluttajat lukevat päiväysmerkintöjä, koostumustietoja sekä alkuperämerkintöjä. Seurantatutkimuksen mukaan kuluttajien tietoisuus päiväysmerkinnöistä ja lisäaineista oli jonkin verran parantunut.

10. Lääkkeitä koskeva informaatio

Kuluttajille annettavan informaation kehittäminen

Komissio on antanut direktiiviehdotuksen, jonka mukaan lääketeollisuudelle (lääkevalmisteen myyntiluvan haltijalla) olisi mahdollisuus levittää reseptilääkkeisiin liittyvää informaatiota potilaille. Reseptilääkkeiden markkinointi kuluttajille olisi edelleen kielletty. Esityksen mukaan tiedon sisältö ja julkaisukanavat rajattaisiin. Myyntiluvan haltija saisi esimerkiksi levittää yleisölle tai yksittäisille henkilöille viranomaisen hyväksymää tietoa (mm. lääkevalmisteiden pakkausselosteet); samat tiedot esitettynä eri tavalla (potilasystävällisemmin), tietoja lääkkeen ympäristövaikutuksista, hintoja sekä lääkkeisiin liittyviä tietoja tieteellisistä tutkimuksista. Tietoa saisi levittää mm. internetin sekä jäsenmaan määrittelemien terveydenhoitoalan julkaisujen kautta. Tiedolle asetetaan myös laatuksiteerit.

Euroopan unionin jäsenmaat ovat vastustaneet direktiiviehdotusta. Jäsenmaiden kannan mukaan ehdotuksessa ei tehdä selvää eroa markkinoinnin ja informaation välillä. Ensisijaiset tiedonlähteet ovat terveydenhuollon ammattilaiset, eivätkä lääkeyritykset ole oikea taho antamaan potilaille lääkeinformaatiota, Esitetty valvontamalli, joka perustuu tiedon ennakkotarkistukseen, on jäsenmaille liian raskas. Euroopan parlamentti on antanut esityksestä oman raporttinsa, jossa keskitytään potilaan oikeuteen saada tietoa silloin, kun hän itse sitä hakee. Lääkeyrityksille ehdotetaan mahdollisuutta jakaa tietoa internetissä ja silloin, kun potilas sitä kysyy.

Uuden lääkealaa valvovan viranomaisen, Lääkealan turvallisuus- ja kehittämisskeskuksen yhtenä uutena tehtävän on kehittää kuluttajille tarkoitettua lääkeinformaatiota. Ensimmäisenä tehtävänä on laatia kansallinen lääkeinformaatiostrategia, jossa tunnistetaan mahdollisia puutteita ja toimintaa suunnataan sen mukaan.

Sosiaali- ja terveysministeriössä työstitetään tulevaisuuden lääkepoliittisia linjauksia. Lääkepolitiikka 2020 -työ, jota tehdään yhdessä lääkealan sidosryhmien kanssa, korostaa potilaiden voimaantumista ja potilaiden oikeutta saada hoitoon liittyvää tietoa. Toimenpide-ehdotuksissa korostetaan keinoja parantaa kuluttajien ja potilaiden kriittistä lukutaitoa. Kouluissa annettavaa lääkkeisiin ja niiden käyttöön liittyvää opetusta tulisi lisätä.

11. Suomen kuluttajapoliittiset tavoitteet EU:ssa

Suomen kuluttajansuojan tason säilyttämien ja kuluttajan aseman turvaamisen huomioon ottaminen EU:n lainsäädäntösektoreilla.

Muistiota Suomen kuluttajapoliittisissa tavoitteista EU:ssa käsiteltiin vuonna 2008 ja 2009 sekä EU-asiain komitean kuluttaja-asioiden jaostossa (EU 24), kuluttajapoliittisen ohjelman johtoryhmässä ja kuluttaja-asiain neuvottelukunnassa. Muistio on käännetty englanniksi ja toimitettu komissiolle keväällä 2009

Muistiossa esitettiin seuraavia tavoitteita:

- kansainvälisen yhteistyön kehittäminen ja tehostaminen kuluttajansuoja- ja tuoteturvallisuusasioissa viranomaisten ja muiden maiden talouden toimijoiden, heidän edustajiensa sekä muiden etutahojen kanssa
- huolehtiminen riittävän tehokkaasta markkinavalvonnasta EU:n kaikissa jäsenvaltioissa
- kuluttajan oikeussuojan vahvistaminen sisämarkkinoilla riittävän vaikutusarvioinnin perusteella
- tuomioistuinten ulkopuolella tapahtuvan riitojenratkaisumenetelmien kehittäminen ja tehostaminen kaikissa EU:n jäsenvaltioissa
- kuluttajan aseman turvaaminen palveludirektiivin täytäntöönpanossa
- palvelujen turvallisuutta koskevan lainsäädännön kehittäminen EU-tasolla
- vähittäisfinanssipalvelujen kehittäminen ja vastuullisen luotonannon varmistaminen
- kuluttajien yksityisyyden suojan varmistaminen ja kuluttajasuojan perintämenettelyissä
- kuluttajan aseman vahvistaminen viestintämarkkinoilla
- internetin käyttöturvallisuus, erityisesti lasten näkökulmasta sekä laittoman sisällön ja haitallisen verkkokäyttötymisen torjuminen
- kuluttajan osallistumismahdollisuuksien turvaaminen EU:n tutkimus- ja selvitys-toiminnassa
- elintarvikeinformaation kehittäminen
- Euroopan kuluttajakeskusten verkon ja kuluttajansuojaa valvovien viranomaisten verkosto (CPC) toiminnan kehittäminen
- sisämarkkinalainsäädännön valvonnasta vastaavien viranomaisten yhteistyön kehittäminen

- kestävien tuotanto- ja kulutustapojen edistäminen EU:n kuluttajapolitiikassa, muun muassa materiaalitehokkuuden osalta käyttäen hyväksi ympäristömerkintäjärjestelmiä
- sen varmistaminen, että kuluttajilla taataan EU-lainsäädännössä oikeus ympäristötietoon.

Parhailtaan on käynnissä vuosille 2007–2013 vahvistetun EU:n kuluttajapoliittisen strategian puolivälitarkastelu. Tässä työssä näyttävät nousevan esiin useimmat niistä kysymyksistä, joita Suomen tavoitemuistiossa tuotiin esiin.

12. Kuluttajajärjestöt ja muut kansalaisjärjestöt kuluttajapolitiikassa

Työ- ja elinkeinoministeriö kutsui toukokuussa 2009 molemmat kuluttajajärjestöt sekä useita kansalaisjärjestöjä keskustelemaan kuluttajapolitiikasta. Tilaisuudessa keskusteltiin laajasta eri järjestöjen roolista ja tehtävistä kuluttajapolitiikassa. Kuluttajanäkökulma korostuu monien eri järjestöjen toiminnassa.

Suomen Kuluttajaliitto ja Kuluttajat – Konsumenterna ry yhdistyvät vuoden 2011 alussa.

13. Kuluttajahallinnon kehittäminen

Hallinnon kehittäminen toteutetaan nykyisten valtiontalouden kehysten puitteissa tarvittaessa resursseja uudelleen kohdentamalla.

KULUTTAJAVIRASTO

Kuluttajaviraston oikeudellisen toiminnan arviointi julkaistiin lokakuussa 2009 (Jyrki Tala – Auri Pakarinen; TEM:n julkaisu 64/2009). Arvioinnin ydinalueena oli viraston toiminta, joka liittyy kuluttajansuojalain toteuttamiseen sekä yleisesti oikeudellisen kuluttajansuojan toteuttamiseen. Arvioinnissa ulkopuolelle oli rajattu tuoteturvallisuus, valmismatkat, talous- ja velkaneuvonta sekä yleinen kuluttajavalistus. Kuluttajaneuvontaa kosketeltiin vain osittain.

Yleiskuva viraston oikeudellista toiminnasta oli monin kohdin myönteinen. Keskeisimmät kehittämissuositukset liittyivät viraston tieto- ja seuranta järjestelmän kehittämiseen ja toimintavälineiden eli instrumenttivalikoiman monipuolistamiseen.

Toimintavälineiden kehittämisessä selvittää tulisi mm. seuraamusmaksun käyttöön-ottoa, aluehallintoviranomaisten toimintamahdollisuuksien lisäämistä selväpiirteisissä markkinointi- ja sopimusehtotapauksissa; markkinaoikeuden kuluttajansuoja-asioiden käsittelyprosessia ja rikosoikeudellisen järjestelmän käyttömahdollisuuksia. Kuluttajaviraston tulisi edelleen vahvistaa yhteistoimintaa toimialajärjestöjen ja yritysten kanssa, erityisesti ennen uusien ohjeiden antamista kuulla näiden näkemyksiä. Yritysten kuulemisen kehittämistä on tarkemmin selvitetty kuluttajapoliittisen ohjelman kohdassa 8, Kuluttaja-asioita koskevan liiketoimintaosaamisen kehittäminen.

Suosituksena työ- ja elinkeinoministeriölle, oikeusministeriölle ja Kuluttajavirastolle arvioinnissa esitettiin strategioissaan ja lainsäädäntöä kehitettäessä hyödyntää nykyistä olennaisesti aktiivisemmin niin sanottuja uusia sääntelymuotoja (itse- ja yhteissäätely, eri alojen hyvät käytännöt) yhteistyössä elinkeinoelämän kanssa. Muutoinkin ministeriön ja Kuluttajaviraston välistä vuorovaikutusta olisi syytä tiivistää, mikä palvelisi molempien etuja. Kuluttajansuojan ongelmista ja kehityssuunnista tarvittaisiin nykyistä syvempää kuluttajatutkimusta.

Tieto- ja seurantajärjestelmän kehittämisen osalta Kuluttajavirastossa on käynnistymässä yhteisen järjestelmän kehittäminen, joka kattaa nykyisen kuluttajaneuvonnan Valhalla-järjestelmän ja Kuluttajaviraston seurannan.

KULUTTAJATUTKIMUSKESKUS

Kuluttajatutkimuskeskuksen toiminnan arviointi (Pirjo Laaksonen, Kuluttajatutkimuksen arviointi, työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, Kilpailukyky 65/2009) julkaistiin marraskuussa 2009. Arvioinnin mukaan kuluttajatutkimusta tarvitaan ja sillä on kysyntää eri hallinnon- ja tieteen aloilla, erilaisissa julkisissa organisaatioissa sekä yksityisissä yrityksissä.

Tutkimuksen suuntaamiseksi TEM:n kannalta keskeisille politiikan aloille tulisi TEM:n tehostaa tutkimuskeskuksen strategista ohjausta esimerkiksi laatimalla kuluttajatutkimuksen toimenpideohjelma tai -suunnitelma. Tämä tarjoaisi välineen myös Kuluttajatutkimuskeskuksen tutkimustoiminnan sisäiselle johtamiselle.

Raportissa esitetyt ja kehittämistoimenpiteitä:

- tutkimustoiminnan relevanssin ja vaikuttavuuden tehostaminen
- TEM:n tulosohjauksen vahvistaminen
- Kuluttajatutkimuksen hyödyntäminen kuluttajapoliittisen ohjelman toteuttamisessa
- vuorovaikutuksen lisääminen
- niukkojen resurssien tehostaminen

Kehittämisehdotukset on sisällytetty Kuluttajatutkimuskeskuksen ja työ- ja elinkeinoministeriön väliseen tulossopimukseen vuodelle 2011.

ALUEHALLINTOVIRASTOT

Lääninhallitusten kuluttajahallintoon liittyvät tehtävät siirtyivät 1.1.2010 aluehallintovirastoille.

KULUTTAJANEUVONTA

Kuluttajaneuvonta siirtyi 1.1.2009 kunnilta maistraattien tehtäväksi. Neuvontaa annetaan valtakunnallisesti puhelinnumerosta 071 873 1901 (ruotsiksi 071 873 1902). Palvelua hoidetaan myös keskitetysti osoitteessa www.kuluttajaneuvonta.fi. Sivujen kautta löytyy myös tietoa ja menettelyohjeita erilaisiin kuluttajaongelmiin. Palvelumallissa asiakkaita ei siirrellä, vaan neuvojat tekevät yhteistyötä ja konsultoivat toisiaan esim. tilanteessa, jossa asian käsittelyn kannalta on hyödyllistä tuntea taustoja ja vastapuolena olevaa yritystä. Vain poikkeustapauk-

sissa asia siirretään toiselle neuvojalle ja tällöin siirron vastaanottanut neuvoja ottaa asiakkaaseen yhteyttä.

Neuvonnan yleinen johto, ohjaus ja valvonta kuuluvat Kuluttajavirastolle. Neuvonnalla on yhteinen asianhallintajärjestelmä (Valhalla), joka tuottaa tilastoja ja jonka kautta neuvojat voivat käsitellä asioita valtakunnallisesti. Neuvonnan työ on selkeästi tehostunut. (Tilastoja käsitellyistä asioista yms., millaista tietoa Valhallasta saa.)

Neuvonnan edelleen kehittämistä varten on koottu yhteistyöryhmä, joka koostuu maistraattien/kuluttajaoikeusneuvojen, Kuluttajaviraston ja Kuluttajariitalautakunnan edustajista.

TALOUS- JA VELKANEUVONTA

Talous- ja velkaneuvonnan arviointiraportissa (TEM julkaisu 8/2009) selvitysmies Kirsti Rissanen ehdotti neuvonnan siirtämistä oikeusministeriön hallinnonalalle oikeusaputoimistoihin sekä riittävien määrärahojen osoittamista neuvonnan kustannuksiin (vuotuinen määräraha 11 milj. euroa + kertamääräraha kehittämiseen). Talous- ja velkaneuvonnan nykyistä hajanaista ja epätasaista organisointia ei arvioinnissa pidetä onnistuneena. Järjestelmän moniportaisuus aiheuttaa päällekkäistä hallintoa ja runsaasti raportointia. Asiakkaat eivät ole yhdenvertaisessa asemassa talous- ja velkaneuvonnan saatavuuden ja laadun suhteen. Myös neuvojen työolosuhteissa ja palkkauksessa on suuria eroja. Talous- ja velkaneuvonnan rakenteen ja toimintatapojen yhtenäistäminen tehostaisi toimintaa.

Kuluneen 15 vuoden aikana talous- ja velkaneuvonta sinänsä on osoittautunut välttämättömäksi maksukyvyttömyystilanteista selviytymisen kannalta. Yleinen havainto talous- ja velkaneuvonnassa on se, että asiakkaat kääntyvät neuvonnan puoleen aivan liian myöhään.

Arvioinnissa ehdotettiin myös yleisen talousneuvonnan kehittämistä ja siinä eri toimijoiden yhteistyön lisäämistä sekä talous- ja velkaneuvojen ammattitutkinnon kehittämistä. 10. Muina maksukyvyttömiä ja ylivelkaisten yksityishenkilöiden asemaa parantavia toimenpiteinä todettiin: sosiaalisen luotonuksen käyttöönotto kaikissa kunnissa, velkajärjestelyn maksuohjelmiin liittyvän lisäsuoritusjärjestelmän uudelleen arviointi ja menettelyllisesti kevyen ulosottovelkajärjestelyn käyttöönottomahdollisuuksien selvittäminen.

Arviointiraportista pyydetyissä lausunnoissa ehdotukset saivat yleisesti kannatusta. Siirtoa oikeusaputoimistoihin kannatettiin, mutta määrärahaan tarvittaisiin korotusta. Valtiovarainministeriön mukaan kaikki uudistukset tulee voida toteuttaa menokehysten puitteissa.

Oikeusministeriö katsoi, ettei ehdotuksen toteuttamiselle ole periaatteellisia esteitä, mutta talous- ja velkaneuvonnan siirtäminen kunnilta valtiolle ei ole mielekäästä, ellei toiminnan resursseja lisätä oleellisesti. Vastuu toiminnan ohjauksesta, johdosta ja valvonnasta tulisi oikeusministeriölle. Siirto voisi tapahtua aikaisintaan 2012. Siirron valmistelua ei ole aloitettu.

MARKKINAVALVONTA – TUOTETURVALLISUUSLAINSÄÄDÄNNÖN KEHITTÄMINEN

Hallituksen esitys kuluttajaturvallisuuslaiksi annettiin eduskunnalle kesäkuussa 2010 (99/2010 vp.). Esitys on lähetetty talousvaliokunnan käsiteltäväksi

Kuluttajaviraston tuoteturvallisuusvalvontaan liittyvät tehtävät siirtyivät Turvatekniikan keskuksen (Tukes) hoidettaviksi vuoden 2010 alusta. Valvonta jatkuu ennallaan. Samalla EU:n vakavan riskin aiheuttavien tuotteiden RAPEX-ilmoitusjärjestelmän kansallinen yhteyspiste siirtyi Kuluttajavirastosta Tukeisiin. Siirto tehostaa kuluttajaturvallisuuden valvontaa. Tavoitteena on, että kuluttajat ja toiminnanharjoittajat saavat jatkossa valvontaan liittyvän asiakaspalvelun yhdestä viranomaisesta.

Seuranta

Työ- ja elinkeinoministeriön asettama, virkamiehistä koostuva ohjelman johtoryhmä on raportoinnut ohjelman toteutumisesta puolivuositain kuluttaja-asiain neuvottelukunnalle.

Kuluttajapoliittisen ohjelman toteutumisesta ja kuluttajapolitiikan tilasta syksyllä 2010 annettavaa kertomusta on ryhdytty valmistelemaan.

KULUTTAJAPOLIITTISET SEMINAARIT, KONFERENSSIT JA AVOIMET FOORUMIT SEKÄ KIRJAT KULPO-OHJELMAKAUDELLA 2008–2011

1. KTM / TEM / NEUVOTTELUKUNNAT

Seminaarit

Kuluttajapolitiikan aamupäivä 22.11.2010

30.3.2007 taloudenhallinnan neuvottelukunnan seminaari vastuullisesta luotonannosta Valkoisessa Salissa.

Muut foorumit

10.2.2010 taloudenhallinnan neuvottelukunta järjesti Itäkeskuksen kauppakeskuksessa avoimen yleisötilaisuuden

25.2.2010 taloudenhallinnan neuvottelukunta osallistui Narikkatorilla Velkatori-tapahtumaan.

Kampanjat ja muut hankkeet

Vuoden 2009 lisäbudjetissa myönnetyllä määrärahalla työ- ja elinkeinoministeriö käynnisti hankekokonaisuuden, jolla lisätään kuluttajien oman talouden hallintaa sekä ohjataan heitä hakemaan ajoissa apua velkaongelmiinsa. Hankkeessa on mukana 11 eri tahoa omalla osahankkeellaan. Hankkeella on myös omat sivut www.raha-asiat.fi

Taloudenhallinnan neuvottelukunta tuotti erityisesti peruskoulun yhdeksäsluokkalaisille, lukioille ja ammatillisille oppilaitoksille laajan aineiston taloudenhallinnasta. Aineistoon liittyy tietoisku, nettisivut, tunnuslevy, postikortti sekä syksyllä 2007 ja alku-vuodesta 2008 Ylen Opettaja-TV:ssä esitetty ohjelmasarja rahan käytöstä (5 X 15 minuuttia).
Tietoisku Kalliit
-tietoisku esitettiin Ylen kanavilla yhteiskunnallisena mainoksena keväällä 2007. Kevään ja syksyn 2007 aikana myös pankit, Marttaliiton talousneuvojat sekä talous- ja velka-neuvojat olivat käytettävissä aineiston opetukseen ja käsittelyyn kouluissa.

TEM:n sarjassa julkaistut

Kuluttajanäkökulman toteutuminen palveluasumisessa ja palveluasumisen hintojen vertailtavuuden parantaminen

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 70/2010

Kuluttajatutkimuskeskuksen toiminnan arviointi
Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 65/2009
27.11.2009

Kuluttajaviraston oikeudellisen toiminnan arviointi
Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 64/2009
27.11.2009

Kuluttajaviraston tuoteturvallisuusvalvonnan mahdollinen siirtäminen Tukeisiin
Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, 36/2009
9.6.2009

Tuoteturvallisuuslainsäädännön kehittämistarpeet
Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja
17/2009
31.3.2009

Talous- ja velkaneuvonnan arviointi
Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, Kilpailukyky 8/2009
26.2.2009

Kuluttajapoliittinen ohjelma vuosille 2008–2011
Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, Konserni 23/2008
1.9.2008

KTM:n sarjassa julkaistut

Työryhmämuistio siitä, miten kuluttajat saavat tietoa elintarvikkeen tuotantotavasta ja alkuperästä
31/2007 (vain sähköinen)

2. KULUTTAJAVIRASTO

Workshopit, seminaarit, konferenssit

- Tekstiviestilainojen pelisäännöt, 29.1.2007
- Lapsi vai Pikku-Kuluttaja? 6.9.2007
- Perinnän pelisäännöt, 18.10.2007
- Seminaari huonekalu- ja kodinkonealalle, 2007
- Keskustelutilaisuus operaattoreille alan ongelmista, 9.6.2008
- Kuluttajaoikeuden juhlaseminaari – 30 vuotta kuluttajansuojalakia , 1.9.2008
- Maksu-tv:n markkinoinnin ongelmat, 17.10.2008
- Vastuullinen luotonanto – lain yläpuolella, arjen tasolla, 20.11.2008
- Hymy ja hyvä tahto eivät riitä. Näin rakennetaan lain vaatimukset täyttävää asiakaspalvelua, 5.11.2009

- Kohti puhtaampaa ympäristömarkkinointia, 29.4.2010
- Teaching consumer competences – Managing through the future. Consumer education and consumer competences, pohjoismais-virolainen konferenssi, 9.–10.11.2010
- Mobiilipalveluseminaari alan toimijoille 11.11.2010
- Euroopan kuluttajakeskus viisi vuotta; mobiilipalvelut valitustilastojen kärjessä, 1.12.2010

Julkaisut, kirjat, raportit

- Kuluttaja-lehti, 8 numeroa vuodessa
- Ajankohtaista Kuluttajaoikeudesta -verkkolehti:
 - 2007: 7 numeroa, joiden joukossa teemanumerot asumisesta, sähköstä ja markkinoinnin hyvästä tavasta.
 - 2008: 8 numeroa, joiden joukossa teemanumerot viestintäpalveluista, rahoituspalveluista, lapsista sekä Kuluttajansuojalaki 30 vuotta -juhlaliite.
 - 2009: 7 numeroa, joiden joukossa teemanumerot viestintäpalveluista ja luotoista.
 - 2010: 10 numeroa, joiden joukossa teemanumerot julkisista palveluista, ympäristöstä, viestintäpalveluista, rahoituspalveluista ja lapsista.
- Hintavertailuja:
 - Voip- ja ulkomaanpuhelut marraskuu 2007
 - Digisovittimet ja digitaaliset televisioidot toukokuu 2007
 - Yksityiset vanhusten palvelutalot kesäkuu 2008
 - Kosmetologipalvelut, huhtikuu 2008
 - Energiansäästölamput maaliskuu 2008 ja syyskuu 2010
 - Suuhygienistien palvelut lokakuu 2008
 - Ilmalämpöpumput huhtikuu 2009
 - Omakotitalojen jätehuoltopalvelut taajama-alueilla maaliskuu 2010
 - Ruokakorivertailuja: 6 kpl 2007 ja 5 kpl 2008
- Kuluttajaoikeudellisia linjauksia:
 - 7 kpl 2008, mm. Markkinoinnin virhetilanteet, Maksaminen ja laskutus, Rakennuttaja ja vakuuksien asettaminen
 - 7 kpl 2009, mm. pohjoismaiden kuluttaja-asiamiesten kannanotto verkko-kaupasta, Ympäristöväittämien käyttö autojen markkinoinnissa
 - 4 kpl 2010, mm. Vanhusten palveluasumisen sopimusehdot, Tekstiviestilainojen perussäännöt
- Kodinkoneliikkeiden toimintatavat kuluttajavalitustilanteissa, Kuluttajaviraston julkaisusarja 2/2008
- Elinkeinonharjoittajien tiedontaso tuoteturvallisuuslainsäädännöstä ja toiminta tavaroitten turvallisuuden varmistamiseksi, Kuluttajaviraston julkaisusarja 3/2008
- Kuluttajataitoja opitaan liian myöhään ja liian vähän, selvitys oppikirjojen sisältämästä kuluttajatiedosta, Kuluttajaviraston julkaisusarja 4/2008
- Kuluttajavelallisen aseman parantamiseen tähdänneet toimenpiteet 1990-luvulta lähtien, Kuluttajavirasto julkaisusarja 1/2009
- Kuluttajakompetenssien oppiminen – kuluttajakasvatuksen strategia. Ehdotus kuluttajakasvatuksen tavoitteiksi ja sisällöiksi, pohjoismais-virolainen kuluttajakasvatuksen ryhmä, KUVin vetämä hanke, julkaistu Tema Nord 2009:588
- Nuorten aikuisten koti, kulutus ja ajankäyttö, Kuluttajaviraston julkaisusarja 3/2010

Kampanjat

- Huijausten vastaiset kampanjat maaliskuussa 2007, 2008 ja 2009
- Valvontakampanjat lääninhallitusten kanssa: kulutusluotoista, pikavipeistä ja talopakettien markkinoinnissa annettavista tiedoista 2007, 3G-kykykaupasta 2007, kanta-asiakkuusmarkkinoinnista ja korttiluotoista 2008, keittiökalusteiden hintatiedoista 2009
- ICPEN ja CPC-verkostojen kansainväliset valvontakampanjat eli Sweepit: mobiilisisältöpalvelut 2008, verkkokauppa 2009, lapsiin kohdistuva markkinointi verkossa 2010
- Yleisökyselyt kuluttajien kokemuksista: huijauksista 2007, ympäristömarkkinoinnista 2007, lasten asemasta kuluttajana 2009
- Kyselyt talous- ja velkaneuvojille velkaantumisen syistä ja velkaantuneiden tilanteesta 2009
- Valmismatkaliikevalvonnan kampanja 2010

Muut hankkeet

- Galactor and the codebreakers verkkopeli 2007, palkittu 2008

3. KULUTTAJATUTKIMUSKESKUS

Seminaarit, konferenssit ja avoimet foorumit

2007

- Teemaseminaari: Kuluttajatutkimus – markkinoiden sparraaja
- Valon Päivän seminaari: Heikot signaalit kulutuksessa
- Pohjoismainen seminaari yhteistyössä KTM:n ja Nordiska Forumin kanssa: Towards a New Consumer? Toward a New Consumer Policy?
- Tutkimusseminaari: Teknologian kulttuurinen ja yhteiskunnallinen tutkimus

2008

- Valon Päivän seminaari: Mikä on kulutuksessa kohtuullista?
- Syysseminaari: Kuluttaja mediassa ja politiikassa
- Tutkimusseminaari: Changing behavior – workshop
- Tilastoseminaari yhteistyössä tilastokeskuksen kanssa: Suomalaisen kulutuksen pitkä kaari
- Tutkimusseminaari yhteistyössä Helsingin kauppakorkeakoulun kanssa: Kaupallisten keskusten turvallisuus ja kilpailukyky
- Tutkimusseminaari: Can consumers save the world? Everyday food consumption and dilemmas of sustainability – workshop
- Tutkimusseminaari: Tailoring Participation – workshop
- Tutkimusseminaari: Huolenpitoa ja jakamista – rahan ja ajan jakautuminen perheissä – hankkeen loppuseminaari
- Kirjan ”Koti – tehtävistä uusiin ihanteisiin” – julkistamisseminaari

2009

- Valon Päivän seminaari: Kaupallisuus ja kuluttajatutkimus: Miten tiede ja kaupallisuus kohtaavat
- Tutkimusseminaari: VINHA-hankkeen loppuseminaari
- Tutkimusseminaari yhteistyössä SYKE:n kanssa: Kulutus ja ilmastonmuutos – workshop
- Kansalaispaneeli: World Wide Views on Global Warming – workshop-päivä
- Tutkimusseminaari yhteistyössä tutkimuskonsortion kanssa: Syö sopivasti – asu ajatellen
- Energia-seminaari asiantuntijoille
- Kirjan "Kaupasta kaikille" – julkistamisseminaari
- Tutkimusseminaari yhteistyössä tutkimuskonsortion kanssa: Kaupallisten keskusten turvallisuus ja kilpailukyky

2010

- International seminar and workshop: Food – body, health, environment and governmentality
- Tutkimusseminaari: Pääkaupunkiseudun muuttovirrat
- Kuluttajapolitiikan työpaja yhteistyössä TEMin ja KUVin kanssa: Kulutus muuttuu – entä politiikka
- Valon Päivän seminaari: Kuluttajien taloudellinen kyvykkyys – kenen on vastuu
- Kutsuseminaari (yhteistyössä useiden järjestäjien kanssa): Nuoret luovilla aloilla – musiikin vienti maailmalle
- Kutsuseminaari: Eikö ekologisuus myy – uusia näkökulmia puurakentamisen menestykseen
- Kutsuseminaari: Well-Being Business and Research
- Tutkimusseminaari yhteistyössä Aalto-yliopiston kanssa: Kaupallisten keskusten turvallisuus ja kilpailukyky – hankkeen loppuseminaari

2011

- Valon päivän seminaari yhteistyössä käyttäjälähtöisen innovaatiopolitiikan kehittäjäfoorumin kanssa
- Kuluttajapolitiikan katsauksen julkistamisseminaari yhteistyössä TEM:n kanssa
- Civisti-hankkeen loppuseminaari yhteistyössä konsortion kanssa Brysselissä (tammikuu)
- Pakkausten kuluttajalähtöinen kehittäminen, loppuseminaari (maaliskuu)
- Kuluttajien taloudellisen osaamisen edistäminen, asiantuntijaseminaari (maalis-huhtikuu)
- Kuluttajat painonhallinnan markkinoilla yhteistyössä konsortion kanssa (toukokuu)
- Palvelut lähiöiden kehittämisessä yhteistyössä konsortion ja ARAn kanssa (syyskuu)
- World Wide Views on Global Warming-hankkeen ja KTK:n vuosikirjan julkistamisseminaari (lokakuu)
- Wellbeing II: annual Seminar (lokakuu)

Avoimet foorumit (kehitysareenat)

- Kuluttajien hyvinvointia mittaava barometri (2007–2008)
- Asumisen käytännöt ja arkitalous (2007–2008)
- Kuluttajatieto politiikan uudistamisen lähteenä (2009–2010)
- WWViews-Ilmastoareena: Kansalaisten osallistuminen ilmastopoliittiseen päätöksentekoon (2009–2011)
- Kansalaisosallistumisen uudet muodot (2011–2013)

KTK:n kirjat ohjelmakaudella 2007–2011 (tutkimusraportit ja muut julkaisut KTK:n sarjoissa ja muiden kustantamina (noin 100 kpl/vuosi) eivät sisälly tähän luetteloon)

- Kuluttajat kehittäjinä (Vuosikirja 2007)
- Kulutuksen politiikat arjen muovaajina (Vuosikirja 2008)
- Perhe kulutusyhteiskunnassa (5/2008)
- Koti – tehtävistä uusiin ihanteisiin (4/2008)
- Expansion of Expertise in the Governance of Science and Technology (Väitöskirja 2008)
- Consumers and the Conceptual and practical appropriation of functional foods (Väitöskirja 2008)
- Rahan ja ajan jakaminen perheissä (2008)
- Kaupasta kaikille (2009)
- Median muotoilema (Väitöskirja 2009)
- Kulutuksen liikkeet (Vuosikirja 2009)
- Velkatunneli (2010)
- Kulutuksen määrät ja tyylit talouden muutoksissa (Vuosikirja 2010)
- Citizen Participation in Global Governmental Governance (Vuosikirja 2011)

4. KULUTTAJA- JA NEUVONTAJÄRJESTÖJEN KULUTTAJAPOLIITTISTA OHJELMAA TUKEVAA TOIMINTAA

4.1 KULUTTAJALIITTO

Nykyisessä kuluttajapoliittisessa ohjelmassa todettiin, että vahva kansallinen kuluttajaliike on tärkeä hyvin toimiville kansallisille markkinoille. Siksi kuluttaja- ja kansalaisjärjestöille on turvattava riittävät toimintamahdollisuudet. Suomen Kuluttajaliitto ry on kärsinyt monien muiden kansalaisjärjestöjen tavoin jälkeenjääneestä rahoituksesta. Muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta liiton valtionavut ovat pysyneet rahamäärältään samana vuosina 1992–2010, vaikka rahan arvo on heikentynyt kuluttajahintaindeksillä mitattuna 23 %. Reaalisesti valtionapu on siis vähentynyt. Palkansaajien ansioindeksi on noussut samana aikana 78 %, josta reaalista nousua oli 37 %. Tämä on tarkoittanut kuluttajaliikkeelle sitä, että kansalaistoimintaan on jäänyt käytettäväksi yhä vähemmän varoja. Henkilöstön määrää on jouduttu supistamaan. Tästä huolimatta Suomen Kuluttajaliitto arvioi onnistuneensa perustyön lisäksi myös hankkeissaan hyvin. Ohessa on kuvattu muutamia liiton kampanjoita ja neuvontaprojekteja sekä niihin liittyviä tuotoksia kuluvan Kuluttajapoliittisen ohjelman aikana.

Kampanjoita

Vuonna 2008 Suomessa pidettiin kunnallisvaalit. Suomen Kuluttajaliiton paikallisyhdistykset nostivat ansiokkaasti esiin kaavoituksen ja rakentamisen vaikutuksia kuluttajiin. Talven mittaan koko maassa käytiin asiasta vilkasta keskustelua, pääasiassa kaupanalan suurhankkeista, mutta myös palveluiden saatavuudesta erilaisilla alueilla.

Lokakuussa 2008 Euroopan komissio antoi ehdotuksensa uudeksi direktiiviksi kuluttajan oikeuksista. Ehdotetun mukaisena olisi merkinnyt suomalaisen kuluttajansuojan tason merkittävää heikentymistä. Suomen Kuluttajaliitto kampanjoi kertomusvuonna aktiivisesti näitä heikennyksiä vastaan mm. netti-adressin avulla. Johon kertyi kaikkiaan yli 4 800 nimeä. Addressi luovutettiin eduskuntaryhmien edustajille maaliskuussa 2009.

Keväällä 2009 käytiin Euroopan parlamentin jäsenten vaalit. Liitto nosti esiin kuluttajien näkökulmaa poliittiseen keskusteluun. Liitto myös toimitti kaikille ehdokkaille korjatun suomennoksen BEUC:n julkaisusta Kuluttajien luottamuksen voittaminen – kahdeksan askeleen opas (tuleville) europarlamentaarikoille. Lisäksi liitto tuotti kuluttajille info-korttisarjan: Euroopan unioni kuluttajan arjessa.

Suomen Kuluttajaliiton tavoitteena on ollut, että kuluttajat ymmärtävät valintojensa vaikutukset ympäristöön ja kanssaihmiisiin. Ihmisten tuli yksilöinä ja yhteisöinä käyttää omaa markkinavoimaansa kestävien valintojen hyväksi. Tietoa jaettiin eettinenvalinta.fi-sivustolla ja eettisen kuluttamisen puhelinneuvonnassa. Näistä saatujen koke-
muksien pohjalta liitto julkaisi vuoden 2009 aikana myös sähköisessä muodossa Eettisyys esiin! -kirja. Kirja on syntynyt Suomen Kuluttajaliiton eettisen kuluttamisen puhe-
lin- ja sähköpostineuvonnan työtä kokoavana teoksena. Kirjasta löytyy 145 eettiseen kuluttamiseen liittyvää kysymystä ja niihin annetut vastaukset aihealueittain.

Merkittävimpiä neuvontaprojekteja

Suomen Kuluttajaliiton pitkäaikaisimpia projekteja on ollut asumisasiamies-toiminta. Se aloitettiin jo vuonna 2003 ja vakinaistettiin vuonna 2007. Neuvontaa annetaan puhelimitse ja sähköpostilla. Siihen sisältyy huoneenvuokrasuhteisiin (mukaan lukien vuokra välitys) liittyvät kiistat, asunto-osakeyhtiöön liittyvissä ongelmissa osakkaille sekä asumisoikeusasumiseen liittyvissä kysymyksissä asumisoikeuden haltijoille annettava neuvonta. Lisäksi liitto järjesti yhteistyötahojen kanssa luento- ja koulutustilaisuuksia. Vuosien kuluessa yhä tärkeämmäksi kohderyhmä ovat tulleet maahanmuuttajat. Liitto on julkaissut Vuokraoppaan, joka on käännetty myös venäjäksi ja ruotsiksi. Vuonna 2009 uudistettu asunto-osakeyhtiölaki on lisännyt neuvonta- ja koulutustarvetta.

Suomen Kuluttajaliitto aloitti vuonna 2009 Puhutaan velkaantumisesta! -hankkeen. Yli kahdenkymmenen vuoden kokemus talous- ja velkaneuvonnasta eri-ikäisten parissa antoi liitolle vankan pohjan ja rohkeuden lähteä ihmisten pariin keskustelemaan velkaantumisen vaikeasta aiheesta. Hanke tehtiin yhteistyössä paikallisten kuluttajayhdistysten kanssa. Tarkoituksena oli rohkaista ihmisiä puhumaan ajoissa velkaantumisesta, tunnistamaan velkaantumisen merkit ja opastamaan toimimaan velkojen kanssa. Hanke oli osa TEM:n taloudenhallinnan yhteistyöhanketta, jossa kerättiin yhteen talousneuvonnan parissa toimivia järjestöjä. Liitto perusti ja ylläpiti yhteistä

hankesivustoa raha-asiat.fi, joilta saa tietoa velkaantumisesta ja talouden hoidosta sekä yhteistyöjärjestöjen taloushankkeista. Lisäksi velkaantumisongelmiin liittyen liitto on julkaissut Velkaoppaan, jota on jaettu velkaneuvonnan toimipisteisiin ja sosiaalitoimistoihin ympäri Suomea. Liitto jatkaa ja kehittää ennaltaehkäisevään talousneuvontaan keskittyvää Tukea talouteen – hanketta vuonna 2011.

Kuluttajat elintarvikkeiden -hanke toimeenpantiin vuosina 2008–2009. Projektimateriaalina tuotettuja esitteitä ja terveellisten valintojen opaskortteja painettiin 300 000 kpl ja lähetettiin muun muassa terveyskeskuksille, ravitsemusterapeuteille, terveydenhoitoalan oppilaitoksille sekä yksityisille kuluttajille. Hankkeen nuorille miehille suunnattu Hyvät eväät -kampanjassa kolme Eväsmiestä kävi 700 rakennusalan oppilaitoksessa ja 700 rakennustyömaalla, joissa kohdattiin kasvokkain yli 30 000 henkilöä. Lisäksi kampanja sai julkisuutta lehdissä, radiossa ja televisiossa. Näiden kanavien kautta viesti terveellisemmistä ruokavalinnoista tavoitti vielä suuremman määrän ihmisiä. Keväällä 2009 tehdyn palautekyselyn mukaan Eväsmiesten tapaamisella oli vaikutusta ruokavalintoihin: vastaajista 84 prosenttia kertoi muutoksia tapahtuneen. Yli puolet vastaajista kertoi lisänneensä kasvisten, hedelmien ja marjojen käyttöä, vähentäneensä pikaruokaa syöntiä ja alkaneensa syödä säännöllisemmin. Myös virvoitus- ja energiajuomien käyttö oli vähentynyt. Noin kolmannes vastaajista oli alkanut kiinnittää huomiota pakkausmerkintöihin ja viidennes valita Sydänmerkkituotteita.

Kultsi Napponen on Suomen Kuluttajaliitossa luotu, hauska pieni hahmo, jonka avulla opastetaan lapsia ja nuoria tiedostavan kuluttamisen pariin terveelliseen ravitsemukseen. Vuonna 2008 julkaistiin kolme Napposen hahmoon perustuvaa peliä: Napposen eväät -peli, Napposen rahat -peli ja Napposen retket -matkailuvisa. Verkossa pelattavat pelit koostuvat useasta pienemmästä pelistä, joiden avulla pelaaja voi testata ruokailuun tai omaan talouteen liittyviä tietojaan. Napposen eväät -pelissä pelaaja auttaa Napposta tekemään hyviä ruokavalintoja päivän mittaan. Napposen rahat -peli tutustuttaa taloussanastoon, auttaa hahmottamaan ostoksien hintoja ja herättelee miettimään, miten voi toimia erilaisissa valintatilanteissa. Napposen rahat -peli täydensi Suomen Kuluttajaliiton talouskasvatukseen liittyvää materiaalia, lapsille suunnattua Talousaapista sekä nuorille tarkoitettuja Valtti-sivuja. Suomen Kuluttajaliitolla on pitkä ja monipuolinen kokemus lapsia ja nuoria palvelevan kuluttajatiedon tuottamisesta ja julkaisemisesta. Liitto on yhtenä ensimmäisistä järjestöistä laajentanut erityisesti taloudenhallintaan liittyvän neuvonta- ja opetusaineiston tuottamista nuorille ja lapsille.

Uusimmassa verkkopelissä (julkaistu 2010) Napposen mainospulmat opettaa kriittistä suhtautumista mainontaan erityisesti verkko- ja mobiilimaailmassa sekä markkinoinnin yleisiä pelisääntöjä. Vuonna 2010 julkaistiin myös Napposen sarjakuva- ja puuhavikko, johon on koottu opettavaisia elintarvikkeita ja ravitsemusta, omaa taloutta, ympäröivää mediamaailmaa sekä kestävästä kehitystä käsitteleviä sarjakuvia ja aiheisiin liittyviä puuhatehtäviä. 2011 keväällä Napposen pelisivustoa täydentää uusi Napposen kokkikoulu -puuhapeli, joka kannustaa lapsia kasvisten, hedelmien ja marjojen käyttöön. Tammikuussa 2009 julkaistiin kouluterveydenhoitajien tiloihin, kouluruokaloihin, neuvoloihin tai nuorisotiloihin tarkoitettu Napposen välipala -juliste. Lisäksi julkaistiin Fiksu tietää mitä haukkaa -animaatio, jossa Kultsi Napponen opastaa pakkausmerkintöjen lukemiseen. Kaikki Napposen materiaalit on koottu napponen.fi-sivustolle.

Elintarvikemarkkinointia käsittelevä nettisivustolla keskityttiin erityisesti lapsille suunnattuun elintarvikemarkkinointiin. Sivusto oli liiton panos 15.3.2009 vietettyyn kansainväliseen kuluttajan oikeuksien päivään, jonka teemana oli lapsiin kohdistuva elintarvikemarkkinointi. Sivustolla oli vertailuja erilaisilla hahmoilla markkinoitujen elintarvikkeiden ravintosisällöstä. Sivustoa päivitetään edelleen etenkin vertailujen osalta, koska ravitsemusalan asiantuntijoilta on tullut toistuvia pyyntöjä materiaalin tarpeesta. Sivustolle kerättiin lapsiin kohdistuvaa elintarvikemarkkinointia koskevaa lainsäädäntöä, raportteja, suosituksia kannanottoja ja tutkimuksia. Sivustolla oli myös videoituja haastatteluja suomalaisilta asiantuntijoilta sekä lapsilta ja nuorilta.

Vuonna 2009 käynnistyi Teta – terveellisiä ja taloudellisia arjen ruokavalintoja – hanke, joka jatkuu vuoteen 2012. Sen tavoitteena on pienituloisten lapsiperheiden ja syrjäytymisvaarassa olevien nuorten terveellisempien ruokavalintojen ja arjen hallinnan tukeminen. Vertaiskouluttaja kiertää paraikaa liiton palkkaamana mm. nuorten työpajoja ja antaa koulutusta terveellisistä ja taloudellisista ruokavalinnoista. Tähän liittyen liitto julkaisi keväällä 2011 Arkiruuuan tuunausoppaan ja avasi hankesivut osoitteessa arki-ruokaa.fi. Aiheesta järjestettiin myös interaktiivinen asiantuntijaseminaari.

Suurimmat projektirahoittajamme

Merkittävimpiä rahoittajia projekteissa ovat olleet: Raha-automaattiyhdistys, työ- ja elinkeinoministeriö, Keski-Suomen ympäristökeskus, Opetusministeriö, Alli Paasikiven säätiö, Maa- ja metsätalousministeriö, Palkansaajasäätiö, Ympäristöministeriö ja Kansan sivistysrahasto. Useat Suomen Kuluttajaliiton hankkeet on tehty yhteistyössä muiden toimijoiden kanssa. Yhteistyökumppaneitamme ovat olleet: mm. Maa- ja kotitalousnaiset, Marttaliitto, Näkövammaisten Keskusliitto, Finlands svenska Marthaförbund, Suomen lukiolaisten liitto, Takuu-Säätiö, 4H-liitto, Rakennusliitto, Suomen Sydänliitto ja Elintarviketeollisuusliitto.

Muuta

Erilaiset hankkeet ovat vain osa Suomen Kuluttajaliiton toimintaa. Perustoiminnasta saa lisätietoja mm. liiton kotisivuilta. Kuluttajaliitto on ollut viime vuosina edustettuna yli 80 työryhmässä, komiteassa, toimikunnassa ja muussa elimessä. Edustuksissamme on painottunut erityisesti kuluttajien edunvalvonta elintarvikesektorin sekä kuluttajansuojalainsäädännön kehittämisessä. Näihin ja muihin liittyen liitto on viime vuosina antanut vuosittain noin 60 lausuntoa ministeriöille, eduskunnalle ja viranomaisille.

Suomen Kuluttajaliitto ry sai vuonna 2008 Suomen Sydänliiton Sydänterveyden edistäjän valtakunnallinen tunnustuspalkinnon ja vuonna 2009 Suomen lihavuustutkijat ry:n Vuoden painonhallintateko -palkinnon.

4.2 KULUTTAJAT-KONSUMENTERNA

Kuluttajat-Konsumenterna ry on tuottanut UM:n tuella "Kuluttajana sisämarkkinoilla" ja "Kuluttajana globalisoituvassa maailmassa" -projekteissa radio-ohjelmia paikallisradioille ja internettelevisio-ohjelmia m2Hz.net-sivuille. Ohjelmat lähetettiin myös DINA- ja STADI-kaapelitelevisiokanavilla.

Eviran kanssa toteutetussa "Tuoreet kasvat" -kampanjassa tuotimme ravintorasvoista kertovan animaation sekä televisio-ohjelman internetiin m2Hz.net-sivuille. Ohjelma lähetettiin myös DINA-kaapelitelevisiokanavalla.

TEM:n raha-asiat talousneuvontahankkeessa tuotettiin animaatio sekä internet-televisio-ohjelma maksamisen kustannuksista. Lisäksi aiheesta tehtiin esitekortti ja selvitys tuotteiden maksamisen kustannuksista.

4.3 MARTTALIITTO

Vähänkö hyvää – eettiset neuvot ympäristön parhaaksi

Marttajärjestön kotitalousneuvonnan tavoite on antaa kansalaisille arjen taitoja oman kotitalouden hoitamiseen. Neuvonnalla tuetaan perheitä ja kotitalouksia arjessa ja ehkäistään syrjäytymistä. Näin edesautetaan yhteiskunnallista hyvinvointia.

Marttajärjestön kotitalousneuvonnassa korostetaan vastuullisuutta ja kestävästä kehityksestä. Kohtuullinen kulutus, lähiruoka, järkevä energian käyttö ja jätteiden välttäminen kuuluvat ekologiseen arkeen. Kun tavaroiden sijasta hankitaan elämyksiä ja palveluja, työllisyys paranee ja sosiaalinen kestävyys lisääntyy. Pienet, helposti toteutettavat muutokset kulutustottumuksissa vaikuttavat myönteisesti ympäristöön.

Eettinen kuluttaminen – Vähänkö hyvää on ollut Marttojen kotitalousneuvonnan teemana vuodesta 2009. Eettinen kuluttaminen näkyy niin keittiössä, kodin lompakossa, kauppareissulla kuin lomaillessa. Eettinen kuluttaminen on sekä marttamaista että helppoa: se pitää sisällään säästämisen, yhteiskäytön, lainaamisen, kierrättämisen, lähellä tuotetun, Reilun kaupan ja palveluiden suosimisen.

Aiheesta on tuotettu artikkelikokoelma, joka on sovellettavissa esimerkiksi luentojen aineistoksi ja opintokerhoksi. Marttaneuvojilla on käytössä pöytätauluja, tietoisuusaineistoja ja kalvopohjia. Aihe on esillä myös marttojen internetsivuilla.

Järjestön toteuttamiin avoimiin neuvontatilaisuuksiin ja -tapahtumiin voivat osallistua kaikki asiasta kiinnostuneet. Vuosittain neuvonnalla tavoitetaan lähes 166 000 henkilöä. Lisäksi marttajärjestö toteuttaa erityisryhmille kohdennettua neuvontaa. Neuvonnan onnistumisen edellytys on, että sisältö, teemat ja menetelmät osataan soveltaa kunkin kohderyhmän mukaan.

Marttojen kotisivuilla on vuosittain 1,8 miljoonaa kävijää. Verkkoviestinnällä tavoitetaan kotitalousneuvonnan tarpeessa olevia ihmisiä ja muita järjestön toiminnasta kiinnostuneita kansalaisia.

Kotitalousneuvontaa toteutetaan valtionavustuksella (OKM) ja hankerahoituksella (mm. Raha-automaattiyhdistys, UM, TEM ja Eduard Polónin säätiö). Yhteisvastuu-

keräyksen 2010 tuella toteutetaan Kotirumba rullaamaan -hanke, jossa annetaan kotitalousneuvontaa köyhille lapsiperheille.

Kodin talous ja kuluttaja-asiat

Kuluttajat tarvitsevat tietoja ja taitoja siitä kuinka toimia markkinoilla ja käyttää rahaa. Lisääntyvät valinnanmahdollisuudet edellyttävät hyviä taloudenhallinnan tietoja ja taitoja kaikissa elämänvaiheissa. Marttajärjestössä annetaan ennaltaehkäisevää talousneuvontaa kuluttajien taloudenhallinnan edistämiseksi. Marttajärjestö vahvistaa moniammatillista yhteistyötä työvoimatoimistojen, sosiaalitoimistojen, seurakuntien, velkaneuvonnan, nuorisotyön, viranomaisten, muiden järjestöjen ja marttayhdistysten kanssa kuluttajien talouden, aseman, kestävien elämäntapojen ja turvallisuuden edistämiseksi.

Marttapiirit järjestävät yhteistyössä eri tahojen kanssa talousneuvontapainotteisia ruokakursseja ja pitävät raha-asioista luentoja ja tietoisuuksia erityisesti nuorille, työttömille ja nuorille perheille. Piirit järjestävät myös kodin laki- ja sijoitusiltoja, talousseminaareja ja riskienhallintailtoja yhteistyössä rahoituslaitosten kanssa.

Reilu kauppa on myös vahvasti esillä neuvonnassa. Martat osallistuvat Reilun kaupan puolesta ry:n Reiluttaja-koulutuksiin. Koulutusyhteistyön tarkoituksena on saada järjestölle osaajaverkosto, joka voi toteuttaa Reilun kaupan iltoja, tapahtumia ja tuotemaistatuksia omilla paikkakunnillaan.

Kodin hoidon neuvonnassa tutustutaan nykyaikaisiin ekologisiin työmenetelmiin, välineisiin, aineisiin ja tekstiilikuituihin. Lisäksi annetaan tietoa keittiön ja kodinhoitotilan suunnitteluun ja jaetaan tietoja energiankäytön tehostamisesta ja muista ilmastonmuutokseen vaikuttavista tekijöistä

Kodin talous- ja kuluttaja-aiheista neuvontaa on toteutettu mm. seuraavin aihein:

Kuluttajanoikeudet: Tunnetko oikeutesi kuluttaja?

Pidä kiinni rahoistasi – ennaltaehkäisevää talousneuvontaa

Tarkista, varmista ja ennakoi -kurssi

Mistä meidän olisi hyvä huolehtia omassa taloudessa?

Energiansäästö

Reilu kauppa

Kodin kemikaalit

Kodin kemikaalit -aiheeseen on tuotettu myös kuluttajille suunnattu esite arjen kemikaaleista ja niiden vaikutuksista terveyteen ja ympäristöön yhteistyössä Maa- ja kotitalousnaiset ry:n kanssa. Esite on luettavissa osoitteessa www.martat.fi

Ruoka ja ravitsemus

Elintarvikevalikoimat kasvavat ja muuttuvat jatkuvasti, ja valintojen tekeminen on kuluttajalle haasteellista. Ruoka- ja ravitsemusneuvonnassa painotetaan monipuolista, tasapainoista ruokavaliota ja kannustetaan käyttämään runsaasti kasviksia. Neuvonnassa korostetaan yhdessä tekemistä sekä onnistumisen kokemuksia.

Elintarvikevalinnoissa korostetaan ympäristöystävällisiä ja kestäviä vaihtoehtoja. Ruokakursseilla käytetään sesonkiraaka-aineita. Ruoanvalmistuksen yhteydessä tuodaan esiin asianmukaisten työtapojen ja -välineiden käyttö. Myös energian säästämiseen ja jätteiden lajitteluun liittyvät asiat nostetaan neuvonnassa esiin.

Ruoka- ja ravitsemusneuvontaa on toteutettu mm. seuraavin kurssiaihein:

Tee viisaita valintoja!

Lapsiperheen keittiö

Syötävän hyviä salaatteja ja lämpimiä kasvislisäkkeitä

Taloudellista ruokaa

Luonnonyrtilt, marjat ja sienet

Kotipuutarha ja ympäristö

Kotipuutarha- ja ympäristöneuvonnan tavoitteena oli lisätä tietoja ja taitoja, joiden avulla puutarhanhoito on ekologisesti kestävä ja edistää lähiympäristön viihtyisyyttä sekä ihmisten elämänlaatua.

Viljelyn perustietojen ja -taitojen hallinta on kotipuutarhaviljelyn onnistumisen kulmakivi. Neuvonnassa korostetaan luonnon ja ympäristön huomioon ottamista niin puutarhan suunnittelussa kuin viljelytekniikassakin. Omavaraisuus, hyötyviljely ja kierrätys tukevat eettisen kuluttamisen teemaa.

Ympäristöneuvonnassa keskitytään ympäristön hoitoon, energiansäästöön ja ilmastomuutoksen hillintään mm. seuraavin kurssiaihein:

Pihanhoidon ABC

Ilmastonmuutos hitaammaksi

Syö hyvin, vältä jätettä

Kohdennettu neuvonta

Arki sujuvaksi

Marttapiirit järjestävät kotitalouskursseja mielenterveys- ja päihdekuntoutujille. Myös maahanmuuttajat ja heidän perheensä ovat tärkeä kohderyhmä. Kursseilla tehdään ruokaa, leivotaan ja nautitaan yhdessä valmistettu ateria. Kursseilla keskustellaan terveellisestä ja edullisesta ruoasta, ravitsemuksesta, kodinhoidosta, kodin raha-asioista ja puutarhanhoidosta. Joidenkin ryhmien kanssa käydään kaupassa tutustumassa valikoimiin ja hintoihin. Maahanmuuttajien kursseilla tärkeää on myös suomen kielen oppiminen. Hanketta rahoittavat Raha-automaattiyhdistys ja Eduard Polónin säätiö.

Pidä kiinni rahoistasi

Marttojen talousneuvonta on ennen muuta ennaltaehkäisevää neuvontaa, mutta neuvontaa annetaan myös niille, joilla jo on ongelmia raha-asioden hoidossa. Pidä kiinni rahoistasi -kurssien kohderyhminä ovat noin 30–40-vuotiaat, nuoret perheet, nuoret, työttömät ja lomautetut. Työ- ja elinkeinoministeriö myönsi syksyllä 2009 hankeavustuksen toimintaan.

Keittiö K18

Keittiö K 18 neuvontahankkeessa innostetaan käytännön tekemisen avulla nuoria ruoanvalmistukseen ja annetaan oman kodin hoitamisessa tarvittavia taitoja ja tietoja. Kohderyhmänä ovat noin 18-vuotiaat, itsenäistä elämää aloittelevat, oman kodin perustaneet tai pian omaan kotiin muuttavat nuoret.

Nuorille pidetään kahden kerran kokkauskursseja, jotka sisältävät myös pieniä teoria-tietoiskuja. Hanketta rahoittavat Eduard Polónin säätiö ja Tapiola.

Yhteiskunnan teknistyessä arjen taidoilla on jatkossakin kysyntää. Käytännön kotitaloustaidot auttavat selviämään niukassakin taloudellisessa tilanteessa. Yhdessä oppiminen, kohtaaminen ja vertaistuki ovat tulevaisuudessakin tuloksellisia neuvontamenetelmiä.

Marttajärjestön kotitalousneuvonta lukuina

Osallistujia	2008	2009
Valtionapuneuvonta	137 176	141 311
Hankkeet	10 239	24 261
Yhteensä	147 415	165 572

Mediassa järjestön kotitalousneuvonnasta on kerrottu vuosittain noin 800 kertaa.

4.4 FINLANDS SVENSKA MARTHAFÖRBUND RF

Projekt förverkligade år 2008–2010

Finlands svenska Marthaförbund rf är Svenskfinlands största kvinnoorganisation med ca 10 000 medlemmar. Vi är en rådgivnings- och vuxenutbildningsorganisation som verkar för en hållbar livsstil genom medvetna val. Inom vår rådgivningsverksamhet är spridandet av kunskap ett av våra viktigaste mål. Som rådgivningsorganisation vill vi ge redskap för en bättre vardagshantering och höja livskvaliten. En medveten konsumtion är ett av de områden som lyfts fram inom vår hushålls-, ekonomi- och ekologirådgivning.

Under åren 2008–2010 har följande projekt, som har en direkt koppling till konsumtionspolitiken förverkligats. Målgrupper har varit allmänheten, unga, studerande, skolor, invandrare, utvecklingshämjade, asylsökande, pensionärer, småbarnsföräldrar, närvårdare, arbetslösa samt olika rehabiliteringsgrupper.

Hushåll och näring

- **Hantera vardagen** – för att råda bot på nyhjälplosheten. Deltagare år 2008–2010: ca 4 250

- **Lunchboxen** – smärta tips på vettig lunch av billiga råvaror. Material: broschyr. Deltagare: 500
- **Förpackningspåskrifter** – kampanj. Material: reklam och utställning under september 2009 om matfetter samt Förpackningen talar även på svenska.
- **Marthas smärta snabbmat** – medveten matkonsumtion. Material: kursbroschyr. Deltagare redovisas under rådgivningen.
- **Operation Skolmat** – den offentliga måltiden. Material: hemsida, kursmaterial. Deltagare: 3114
- **Närmatstafetten** – Välj enligt säsong, medveten matkonsumtion. Deltagare: 300

Ekologi

- **Värme slag** – informationskampanj för främjandet av förnybara energikällor. Material: informationsmaterial. Deltagare: 325 personer
- **Kvinnor och kemikalier** – upplyningskampanj som fokuserar på kvinnan som storkonsument av kemikalier i vardagen. Material: broschyren Kvinnor och kemikalier. Deltagare: ca 1 000 personer
- **Energislaget** – en idé tävling om förnybar energi. Material: egen hemsida.
- **Hållbar livsstil** – föreläsningskoncept som Shoppingsjuka, hållbar livsstil. Deltagare: ca 1500
- **Temacirkel kring Lev enklare och Medveten matkonsumtion**. Material: 110 tips för en hållbar livsstil, temacirkelmaterial för en hållbar livsstil, inspirationsmaterial för medveten matkonsumtion. Deltagare: 277
- **Tjejer och kemikalier (i samarbete med Ungmartha rf)**. Föreläsning, kurser i naturkosmetik. Material: broschyren Tjejer och kemikalier.

Ekonomi och konsumtion

- **Ekonomihantering i vardagen** – Rådgivning med sparmatskurser. Material: 3 broschyrer. Deltagare: 700
- **Internationella konsumenträttighetsdagen 15.3**. Narinken tillsammans med övriga konsumentorganisationer.

Rådgivningsverksamheten

Hushållsrådgivningen:	2008–2010 2 650 individuell rådgivning 5 015 allmän rådgivning
Ekologirådgivningen:	2008–2009 133 individuell rådgivning 3 190 allmän rådgivning + 1 396 år 2010
Ekonomirådgivningen :	2008–2010 270 individuell rådgivning 1 787 allmän rådgivning

Planerade projekt för år 2011

- *Marthas specialstyrka, inspiratörer för en hållbar livsstil.* Utbildning för kvinnor i olika åldrar med målet att sprida budskapet om en hållbar livsstil genom medvetna val. Temaområden som lyfts upp: konsumtion, medveten matkultur, hållbar utveckling, ekologi.
- *Operation vardag.* Kurs- och rådgivning i vardagshantering för marginaliserade barnfamiljer. Temaområden som lyfts fram: ekonomihantering, hushållskunskap, kunskaper för hur man kan leva såväl ekonomiskt som socialt hållbart.
- *Teaterturné för en medveten matkonsumtion.* En upplysningskampanj för andra stadets första års studerande med målet att medvetengöra de unga om en sund matkonsumtion.

Dessutom fortsätter projekten Hantera vardagen med allt större fokusering på invandrargrupper, Operation skolmat samt Tjejer och kemikalier. Rådgivningsverksamheten inom alla områden är fullbokade inför hösten med såväl kurs som föreläsningsverksamhet samt workshops. Målgrupperna är unga, unga vuxna samt äldre och specialgrupper som utvecklingshämjade, invandrare och t ex långtids arbetslösa samt olika rehabiliteringsgrupper. En del av rådgivningen riktar sig till allmänheten överlag.

4.5 MAA- JA KOTITALOUSNAISET

Pottuillaan reilusti, 2009

Tavoite: kannustaa edullisen, terveellisen ja ekologisen perunan monipuoliseen käyttöön.
Määrälliset toteutumet: kampanjatapahtumia 71 kpl, osallistujia 48 000.

Maan mainio maito, 2010

Tavoite: lisätä tietoa maidon ravitsemuksellisesta merkityksestä sekä antaa vinkkejä monipuoliseen maidon käyttöön.
Määrälliset tavoitteet: 62 tapahtumaa, osallistujia yli 50 000.

Koukussa kalaan, 2011

Tavoite: lisätä kuluttajien tietämystä kalan ravitsemuksellisesta merkityksestä, antaa valmiuksia tunnistaa tuore kala, opettaa kalan käsittelyssä ja ruoanvalmistuksessa sekä ohjata kestäviin valintoihin.
Määrälliset tavoitteet: tapahtumia n. 70, osallistujia 35 000.

Ruokakurssit:

Ruokakursseja vuosittain n. 800 kpl, osallistujia 12 000. Vuosina 2008–2011 2 400 kpl, osallistujia 48 000.

Ruokakursseilla käsitellään myös kuluttamiseen, ostamiseen, kestävään kehitykseen ja talouteen liittyviä asioita.

Sähköisen ruokaneuvot -palvelun toteuttaminen, vuosittain kysymyksiä n. 200 kpl, vuosina 2008–2011 n. 800 kpl.

Yrityksille suunnattu neuvonta

Maa- ja kotitalousnaisten yritysneuvonnassa kuluttaja-asiat ja -näkökulma otetaan huomioon. Vuosittain yritysneuvonnan palveluita tehdään n. 1 200 kpl.

Erilaisten valtakunnallisten hankkeiden kautta toteutetut/toteutettavat hankkeet 2008–2011

Tuoreet kasvot -pakkausmerkinnät, yhteishanke Eviran ja 4 muun järjestön kanssa,
Tavoite: opiskelijoiden innostaminen ja opastaminen lukemaan ja hyödyntämään elintarvikkeiden pakkausmerkintöjä ja juurruttaa merkintöjen lukeminen jatkuvaksi tavaksi. Tavoitteena oli myös opastaa opiskelijoita antamaan palautetta puutteellisista merkinnöissä oikeille tahoille (kunnan elintarvikevalvontaviranomainen). Tilaisuuksien avulla pyrittiin myös keräämään opiskelijoiden antamaa palautetta pakkausmerkinnöistä ja niiden esilletuomisesta.

Määrälliset toteutumat: Maa- ja kotitalousnaisten järjestämiä tapahtumia yhteensä 40, osallistujia 1 860.

Rahoittaja: STM

Energiansäästöillä euroja -kampanja

Tavoite: lisätä maaseudun naisten tietoutta ja ymmärrystä energiansäästöstä ja sen vaikutuksista, aktivoida naisia säästämään energiaa arkipäivän toimissa sekä saada energiansäästö pysyväksi tavaksi.

Määrälliset toteutumat: 358 tapahtumaa, osallistujia yli 14 000.

Rahoitus: Sitra, STEK ja YM.

Huusholli haltuun – talouden hallinnan tapahtumat nuorille ja nuorille perheille

Tavoite: lisätä nuorten oman talouden hallintaa

Määrälliset toteutumat: tilaisuuksia 54, osallistujia 769

Tilaisuudet toteutettiin osana TEM:n talouden hallinnan hanketta

Rahoitus: TEM

Sämpyläsäpinät, leivontatilaisuudet päiväkodeille ja ala-asteille

Tavoite: havainnollistaa ruokaketjun kokonaisuutta ja antaa elämyksiä itse tekemisestä, tuoksusta ja mauista. Tavoitteena oli myös lisätä lasten ja lapsiperheiden ruokatietoja ja -taitoja ja sitä kautta lisätä leipomista ja ruuanlaittoa perheissä.

Määrälliset toteutumat: 81 tapahtumaa, osallistujia 1 300.

Rahoitus: MMM ja järjestö

Hyvän mielen ruoka -tapahtumat

Tavoite: kehittää toimintamalli, jonka avulla innostetaan vanhempia ottamaan vastuuta ja toimimaan esimerkkinä lasten ruokailussa. Tavoitteena oli tuoda esiin mm. kasvien helppoja käyttövinkkejä ja innostaa kasvien käyttöön ja terveelliseen ruokailuun. Kotona käytettäväksi oli tarkoitus suunnitella seurantapassi, jolla kasvien syöntiä voi seurata

Määrälliset toteutumat: Tapahtumia 135, osallistujia 5400, joista vanhempia yli 2000.

Rahoitus: MMM ja järjestö

Kaveriksi kasviksia

Tavoite: tutustuttaa lapsia kasviksiin ja innostaa nauttimaan niitä ja sitä kautta lisätä kasvien kulutusta. Tavoitteena on myös tuoda esille terveellisen ruokavalion ja ateriarytmin merkitystä sekä lisätä kouluruuan arvostusta. Pitkän tähtäimen tavoitteena on edistää koululaisten terveyttä ja ehkäistä ylipainoa ja vaikuttaa ruokailutottumusten kautta myös yleiseen jaksamiseen.

Määrälliset tavoitteet: 70 tapahtumaa, osallistujia 12 000.

Rahoitus: MMM ja järjestö

Ruisleipätalkoot, alkaa vuonna 2011

Tavoite: edistää paikallista ruoantuotantoa/lähirookaa ja sen näkymistä kuluttajalle, muistuttaa kuluttajia ruisleivän terveellisyydestä osana hyvää ruokavaliota ja ateriarytmiä, palauttaa leipomiskäytäntöjä, lisätä ruuan tekijöiden arvostusta ja koko tuotantoketjun läpinäkyvyyttä, lisätä ruisleivän arvostusta osana suomalaista ruokakulttuuria ja lisätä kestäviä valintoja.

Määrällinen tavoite: 136 maakunnallista ja paikallista tapahtumaa, jotka tavoittavat 50 000 kuluttajaa, koulutus 1 000 kuluttajalle.

Rahoitus: MMM, MTK ja järjestö

Älä ruoki hukkaa -tapahtumat, Nuorten perheiden ruokahävikin vähentäminen, alkaa vuonna 2011 *Tavoite:* vähentää kotitalouksien ruokahävikkiä ja lisätä tietoisuutta elintarvikkeiden laatuketjusta ja kuluttajan roolista laatuketjun osana. Kuluttajan rooli on keskeinen valintatilanteessa ostopäätöstä tehtäessä, elintarvikkeiden käsittelyssä ja säilytyksessä.

Määrälliset tavoitteet: 137 tilaisuutta, 2800 lasten vanhempaa.

Rahoitus: MMM ja järjestö

Ikääntyvät sosiaalisen median käyttäjiksi, vuosina 2011–2013

Tavoite: lisätä ikääntyvien valmiuksia hyödyntää sosiaalisen median palveluja ja rohkaista osallistumaan verkkoyhteisöihin ja sisällön jakamiseen tietoverkossa. Kohderyhmä oppii verkkoyhteisöpalvelun toimintaperiaatteen sekä tuottamaan ja jakamaan sisältöä yhteisölle. Sosiaalisen median palvelujen hyödyntäminen rohkaisee käyttämään muitakin tietoverkon tarjoamia mahdollisuuksia entistä enemmän.

Rahoitus: RAY

JULKAISUT

Kodin kemikaalit -opas

Käytä turvallisesti kodin kemikaaleja, opas neuvojen ja yhdistysten käyttöön yhteistyössä Marttaliiton kanssa.

Rahoitus: STM

Huusholli haltuun – kodin laatukäsikirja, kansio ja cd

Kotitalouksille kehitetty kodin laatukäsikirja, joka antaa pohjan kodin talouden, töiden ja tärkeiden asiakirjojen hallinnalle, maakunnallisia tapahtumia

Rahoitus: Jenny ja Antti Wihurin rahasto

Jokaiseen elintarvikekampanjaan tuotetaan neuvonta- ja koulutusaineisto

- Makua mausteista, ytyä yrteistä
- Pottuillaan reilusti
- Maan mainio maito
- Koukussa kalaan

Kaikissa hankkeissa tuotetaan toteutusta tukevaa aineistoa joko itsenäisesti tai yhteistyössä eri yhteistyökumppaneiden kanssa

- Tuoreet kasvat
- Sämpyläsäpinät
- Hyvän mielen ruoka
- Kaveriksi kasviksia
- Älä ruoki hukkaa
- Ruisleipätalkoot

Energiansästäöllä euroja

- Joka naisen energiansäästö -opas
- Energiansäästöpassi
- Koulutusaineisto

Ruokakursseille valmistetaan aineistot.

KOTI-lehti

Maa- ja kotitalousnaisten järjestön lehti, KOTI-lehti ilmestyy 10 kertaa vuodessa, käsittelee artikkeleissaan laajasti aiheita, jotka tukevat kuluttajapoliittisen ohjelman tavoitteita.



KULUTTAJATUTKIMUSKESKUS

Kaikukatu 3, 00530 Helsinki

PL 5, 00531 Helsinki

Puh. 010 605 9000

Faksi (09) 876 4374

www.kuluttajatutkimuskeskus.fi