

Käsikirja OECD:n kuluttaja-asioiden päätöksentekoa koskevan suosituksen soveltamisesta Kilpailu- ja kuluttajavirastossa

Anja Peltonen (toim.)

Sisällys

Taustaa.....	3
1 Johdanto	4
2 Käyttäytymistaloustieteen merkitys kuluttaja-asioissa.....	8
2.1 OECD-suosituksen periaatteiden käytön merkitys	9
2.2 Kuluttajaongelman tunnistaminen	12
3 Suositukset	15
3.1 Suosituksen vaihe 1: Määritellään ongelma ja sen syy	15
3.1.1 Kuluttajakysymyksen luonne ja syy	16
3.1.2 Onko kyse KKV:n kuluttajavastuualueelle kuuluvasta ongelmasta	18
3.2 Suosituksen vaihe 2: Kuluttajahaitan määrittely	20
3.2.1 Mikä on kuluttajahaitta?	20
3.2.2 Kuinka kuluttajahaittoja voidaan tunnistaa ja mitata?	21
3.3 Suosituksen vaihe 3: Tarvitaanko kuluttajahaittojen johdosta toimenpiteitä	25
3.4 Suosituksen vaihe 4: Määritellään toiminnan tavoite ja listataan toimintavaihtoehdot	27
3.4.1 Toiminnan tavoitteen määrittäminen	28
3.4.2 Selvitetään laaja-alaisesti, mitä keinoja voitaisiin käyttää tavoitteen saavuttamiseksi.....	28
3.5 Suosituksen vaihe 5: Arvioidaan toimintavaihtoehdot ja valitaan toteutettavat toimenpiteet	33
3.5.1 Toimenpidevaihtoehdoista aiheutuvien kustannusten ja hyötyjen arviointi	34
3.5.2 Sidosryhmien konsultointi	35
3.6 Suosituksen vaihe 6: Valitun keinoon vaikuttavuuden arviointi	36
4 Loppuyhteenveto	39
Liite	40
Lähteet.....	41

Taustaa

OECD on vuonna 2014 suosittanut, että kansalliset kuluttajapolitiikasta päättävät ja kuluttajalainsäädännön toimeenpanosta vastaavat viranomaiset toimitavat kuluttaja-asioita koskevassa päätöksenteossään OECD:n suosituksessa kuvatus menettelytavan mukaisesti. Kilpailu- ja kuluttajavirasto (KKV) on laatinut viraston kuluttajavastuualueen käyttöön käsikirjan OECD:n suosituksen soveltamisesta kansallisesti. Kansallinen soveltaminen KKV:ssa on perusteltua, koska KKV:n kuluttajavastuualue on laaja-alaisesti vastuussa kuluttajalainsäädännön toimeenpanemisesta, sillä on monipuolista asiantuntemusta kuluttaja-asioissa ja KKV:ssa on myös kilpailuoluiden ja markkinatutkimuksen osaamista. Suosituksen mukainen prosessi tarjoaa etenemisvaiheet kuluttaja-asioiden käsittelyyn, mutta toteuttamistapa voi vaihdella asiasta ja sen luonteesta riippuen. Esimerkiksi sidosryhmien kuuleminen voi joissakin tapauksissa olla perusteltua jo kuluttajaongelman syytä määriteltäessä, vaikka kuulemista suosituksessa pidetään välttämättömänä vasta eri toimintavaihtoehtoja arvioitaessa. Suositus on tarkoitettu sovellettavaksi merkittävässä kuluttaja-asioissa, joissa on kyse yhtä tai useampaa alaa koskevista kuluttajille haittoja tuottavista ilmiöistä. Suosituksen olettama on, että viranomaisella on vakiintuneet tavat seurata markkinoiden kehittymistä. Suosituksen mukainen prosessi lähtee siten tilanteesta, jossa on tiedossa toimenpiteitä mahdollisesti edellyttävä kuluttajakysymys.

1 Johdanto

OECD antoi vuonna 2014 suosituksen kuluttaja-asioiden päätöksenteosta¹. Suositus on suunnattu kuluttajapolitiikasta päättävälle ja kuluttajansuojalakien täytäntöönpanosta vastaaville viranomaisille.

Suosituksella halutaan varmistaa, että viranomaisten voimavarat kohdistetaan kuluttajille merkittävää haittaa aiheuttaviin ilmiöihin, että viranomaisilla on tehokkaita ratkaisukeinoja kuluttajaongelmiin ja että tavoitteet saavutetaan kustannustehokkaasti.

Suosituksessa korostetaan informaatio- ja käyttäytymistaloustieteen tutkimustulosten hyödyntämistä mietittäessä yhtäältä ongelmien syitä ja toisaalta kehitettäessä niihin toimivia ratkaisuja. Suositus kuluttaja-asioiden päätöksenteosta koostuu kuudesta vaiheesta (Kuva 1).

Step 1	What is the problem?	Define the consumer problem and its source
Step 2	How serious is it?	Measure the consumer detriment
Step 3	Is action required?	Determine whether the consumer detriment warrants a policy action
Step 4	What are the options?	Set a policy objective and identify the range of policy options
Step 5	Which option is the best?	Evaluate options and select policy action
Step 6	How effective is the policy?	Develop a policy review process to evaluate the effectiveness of the policy
Decide whether to continue, modify or terminate policy		

Kuva 1. OECD:n suositus kuluttaja-asioiden päätöksentekoon. Lähde: OECD Consumer Policy Toolkit.

Kilpailu- ja kuluttajaviraston (KKV) kuluttajavastuualue vastaa merkittävältä osalta kuluttajalainsäädännön täytäntöönpanosta joko itse tai ohjaavana viranomaisena². Tämän ohella kuluttaja-

1 [OECD:n suositus kuluttaja-asioiden päätöksenteosta 2014.](#)

vastuualueen tehtäviin kuuluvat kuluttajavalistus ja -kasvatus. OECD:n suositus kuluttaja-asioiden päätöksenteosta soveltuu siten hyvin KKV:n kuluttajavastuualueen päätöksenteon pohjaksi merkittävässä kuluttajakysymyksissä.

KKV on laatinut käsikirjan OECD:n suosituksen soveltamisen tueksi. Hanke on toteutettu KKV:n kuluttajavastuualueen, markkinatutkimuksen ja kilpailuvastuualueen yhteistyönä³. Projektiryhmä valitsi tilausansamarkkinoinnin esimerkiksi kuluttajille hyvinvointimenetyksiä aiheuttavasta ilmiöstä.

Esimerkin avulla kokeiltiin suositusprosessia ja täsmennettiin suositusta konkreettisemmaksi työkaluksi.⁴ Työn aikana pidettiin työpaja erälle sidosryhmiin kuuluville asiantuntijoille tavoitteena tutustuttaa osallistujat käyttäytymistaloustieteeseen ja suositusprosessiin. Työpajan vetäjänä toimi ajatushautomo Tänkin toimitusjohtaja Markus Kanerva. Keskeisille sidosryhmille järjestettiin lisäksi kuulemistilaisuus, jossa kerrottiin suositusmallista ja keskusteltiin sen käyttöönotosta⁵.

OECD:n suosituksen päätöksentekomalli on tarkoitettu toimimaan paitsi virastotasolla myös ministeriöissä eli kuluttajapolitiikan päätöksenteossa. Suositusta koskevassa hankkeessa on keskitytty suosituksen soveltamiseen viraston kuluttajavastuualueella sen lakisääteisten tehtävien mukaisesti. Kuluttaja-asioita koskevassa OECD:n suosituksessa on yhteisiä piirteitä OECD:n lainsäädännön valmistelua koskevan suosituksen ja sen tavoitteiden kanssa.⁶ EU:ssa paremman sääntelyn toimintaohjelma ja siihen liittyvä lainsäädännön keventämishanke nk. REFIT-ohjelma (Regulatory Fitness and Performance) sisältävät samoja peruselementtejä EU -tasolla kuin OECD:n suositus.⁷ REFIT-toimintaa on ohjeistettu varsin kattavasti. EU:n sivustolla löytyy ohjeistus esimerkiksi lainsäädännön kuluttajavaikutusten arviointiin.⁸

Myös Suomessa on viime vuosina rakennettu toimintamalleja lainsäädännön laadun parantamiseen. Vuonna 2015 nimettiin lainvalmistelun kehittämisen yhteistyöryhmä ja vuonna 2016 lain-

2 [Laki kilpailu- ja kuluttajavirastosta 2 §, 661/2012](#). Kuluttajalainsäädäntö on laajempi käsite kuin kuluttaja-asiamiehen valvontatoimivaltaan kuuluvat asiat.

3 Projektiryhmään kuuluivat johtaja Anja Peltonen (hankepääällikkö), ylitarkastaja Jonna Harju, erikoistutkija Ari Luukinen, toimitussihteeri Anne Makkonen, tutkimuspääällikkö Anu Raijas, erikoistutkija Katja Järvelä, lakimies Riikka Rosendahl, erikoistutkija Jarkko Vuorinen ja apulaisjohtaja Katri Väänänen.

4 Tilausansa-ilmiö ei ole ehkä tyypillinen tapaus, jossa suositusmallia käytetään jatkossa. Ilmiö on kuluttajien harhaanjohtamiseen perustuva toimintamalli, jolla on tietty elinkaari. Toimintamalli on tullut tutuksi kuluttajille ja eri maiden kuluttajaviranomaiset ovat tehneet valvontatoimia sekä yksin että yhdessä.

5 Kuulemistilaisuus 30.11.2015.

6 [OECD \(2012\) Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance](#).

7 [European Commission, Better Regulation Agenda Infographic](#).

8 [European Commission, Tool #28 Impacts on Consumers](#).

säädännön arviointineuvosto⁹. Silloin kun OECD:n kuluttaja-asioiden päätöksentekoa koskevaa suositusta sovelletaan virastotasolla, tavoitteena ei ole lainsäädännön kehittäminen. Näkökulmana on kuluttajien hyvinvoinnin parantaminen markkinoilla haittoja vähentämällä siten, että käytetään etupäässä viraston päätösvallassa olevia toimenpiteitä. Kun valmisteltavana ei ole lainsäädäntöä, OECD:n suosituksen mukaiset toimet eivät tarkoituksenmukaisuussyistä voi olla yhtä laajoja kuin ihanteellisessa lainvalmistelussa. Mikäli suosituksen mukaisen prosessin toteuttaminen ei johda tarkoitetulla tavalla kuluttajien kokeman haitan vähenemiseen, syynä voi kuitenkin olla lainsäädännön sisältö. Silloin viranomaisella on peruste tehdä aloite lainsäädännön kehittämiseksi¹⁰. Kuluttajavastuualueen suosituksen mukaisessa prosessissa syntynyt aineisto voi olla arvokas tietopohja aloitteen perusteluihin. Toisaalta on pantava merkille Sipilän hallituksen torjuva suhtautuminen lisäsääntelyyn erityisesti EU-asioissa sekä pyrkimys vähentää yritysten hallinnollista taakkaa.

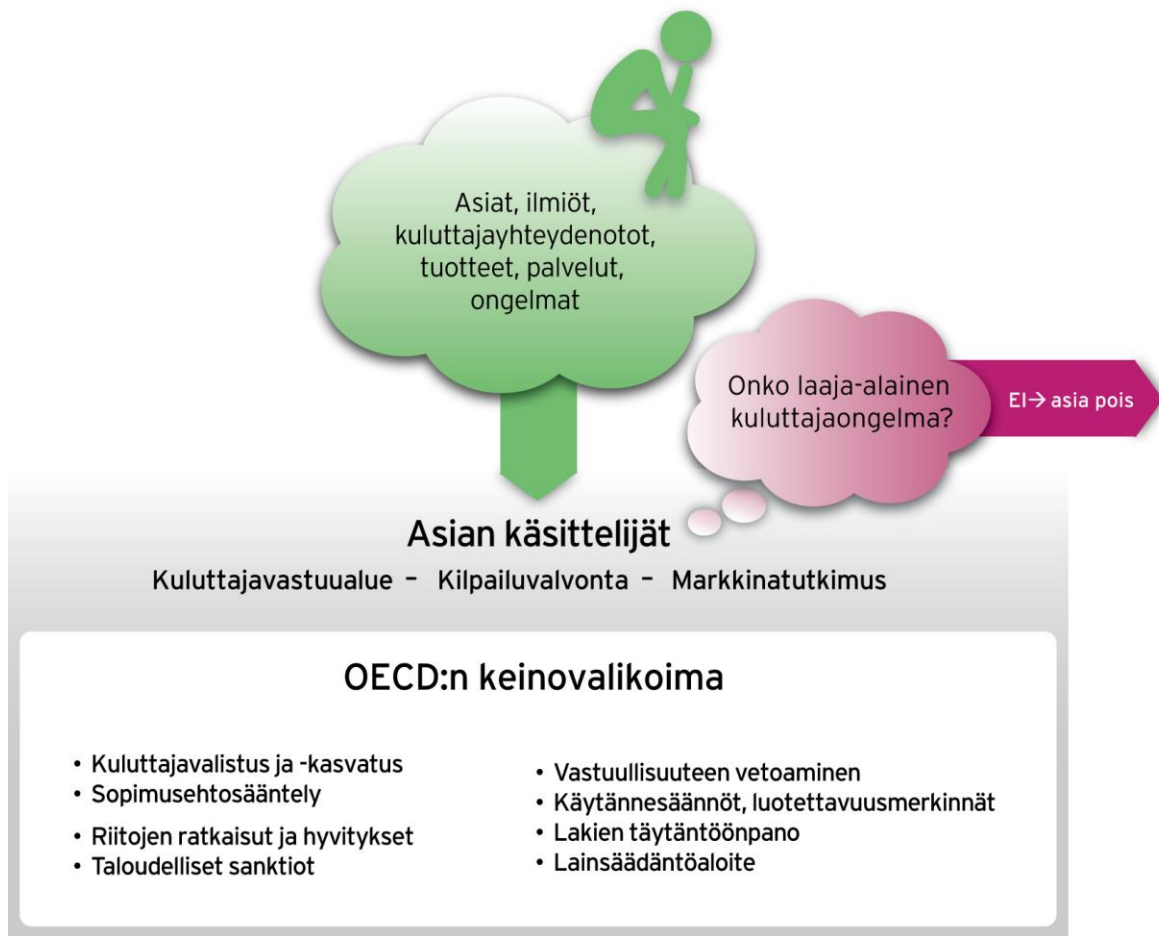
Suomessa valtioneuvoston kanslian (VNK) käynnistämä kokeilukulttuurimalli muistuttaa OECD:n kuluttajasuosituksista, vaikka VNK:n tavoitteena kokeilukulttuurimallissa onkin etsiä uudenlaisia ohjauskeinoja varsin laaja-alaisiin yhteiskunnallisiin kysymyksiin.¹¹ VNK:n mallin pohjana on ollut Aalto-yliopiston ja Demoksen yhteistyössä tekemiä Design for Government -kokeiluja, joissa toiminta on perustunut soveltaviin käyttäytymistieteisiin.¹²

9 Oikeusministeriö (2015), Lainvalmistelun kehittämisen yhteistyöryhmän nimittämiskirja; VNA lainsäädännön arviointineuvostosta 1735/2015

10 Laki kilpailu- ja kuluttajavirastosta 2 § 1 momentti 1 kohta ja 2 § 2 momentti, 661/2012

11 [Kokeileva Suomi](#).

12 Demos Helsinki, Avanto Helsinki (2015), [Design for Government -kokeiluilla ihmislähtöistä ohjausta](#). Katso myös Nesta UK (2015), [Better public services through experimental government](#).



Kuva 1. OECD:n suosituksen soveltaminen Suomen kuluttajahallinnossa. Ks. myös kuva s. 20.

2 Käyttäytymistaloustieteen merkitys kuluttaja-asioissa

OECD:n kuluttajapoliittisen komitean (CCP) työssä eräänä keskeisenä alueena on ollut kuluttajapoliittisten käytäntöjen parantaminen ja kuluttajaekonomia (consumer economics). Komitea aloitti 2000-luvun puolivälissä perehtymisen käyttäytymistaloustieteen (behavioral economics) vaikutuksiin kuluttaja-asioissa. Aiemmin kuluttaja-asioissa oli toimittu lähinnä uusklassisen taloustieteen olettamusten pohjalta. Katsottiin, että rationaalisen kuluttajan malliin perustuva informaatio-ohjaus ja lainsäädäntö riittävät yleensä turvaamaan markkinoiden sujuvan toiminnan ja kuluttajien hyvinvoinnin. Kun kuluttajien saatavilla olisi runsaasti tietoa, heidän oletettiin analysoivan tiedon ja tekevän tältä tietopohjalta harkitun kulutus päätöksen. Kuluttajan päätökseen ei tässä ajattelutavassa vaikuta muiden ihmisten käyttäytyminen, tunteet tai päätöksentekotilanne. Kuluttajat on nähty analyttisinä ja järkiperaisina toimijoina, jotka kykenevät halutessaan rationaalisiiin kulutus päätöksiin. Jos näin ei tapahdu, vika on kuluttajan asenteissa, osaamattomuudessa tai huolimattomuudessa. Kuluttajien parhaista aikomuksista ja paljosta tiedosta huolimatta kuluttajat eivät ole aina päätyneet oman tilanteensa kannalta hyviin päätöksiin. Parhaat tuotteet eivät välttämättä pärjää markkinoilla, kuluttajat eivät läheskään aina perehdy sopimusehtoihin ja saattavat ylivelkaantua harkitsemattoman luotonoton takia.¹³

Useissa tutkimuksissa on todettu, että kuluttajat toimivat rajoitetun rationaalisuuden pohjalta¹⁴. Kuluttajilla, kuten ihmisillä yleensä, on käytössään tiettyjä nyrkkisääntöjä (thumb rules) päätöksenteon helpottamiseksi. Ihmisten käyttäytymiseen vaikuttavat tietyt yhteiset käyttäytymismallit, vinoumat (biases), jotka yhtäältä helpottavat arkielämässä toimimista mutta toisaalta saattavat johtaa kuluttajalle itselleen epäedullisiin päätöksiin. Erityisesti finanssikriisin aikaan nähtiin, että kuluttajat tekivät myyntipuheiden tai -aineistojen perusteella jopa järjettömiltä vaikuttavia ratkaisuja, kun eivät perehtyneet tuleviin sopimusvelvoitteisiin sopimusta allekirjoittaessaan.¹⁵ Jotkut yritykset voivat käyttää kuluttajien käyttäytymismalleja tietoisesti hyväkseen eivätkä ota huomioon lojaliteettivelvollisuuttaan kuluttajille. Pelkästään tapa, jolla kuluttajalle tärkeät tiedot esitetään (framing), voi johtaa tietojen väärään arviointiin tai sivuuttamiseen päätöksenteossa.

Kun OECD- valtioilla on ollut tarve tehostaa julkista toimintaa ja vähentää sääntelytaakkaa, käyttäytymistaloustieteen tutkimustulokset ovat saaneet suuremman merkityksen. Opeilla rationaalista markkinatoimijasta ei ole onnistuttu saamaan aikaan ideaalivalla toimivia markkinoita,

13 [OECD CCP \(2007\) Report on the Roundtable on Economics for Consumer Policy \(2007\) ja \(2006\) ja Report on the Roundtable on Demand-Side Economics for Consumer Policy.](#)

14 [Samson \(ed.\) \(2015\). The Behavioral Economics Guide 2015.](#)

Peltonen, Anja & Määttä, Kalle (2015), Kuluttajansuojaoikeus, Talentum; Peltonen (2011), Kunnioita asiakasta, lisää luottamusta Kauppakaari.

15 Angel Gurría (2011), [OECD G20 Conference on Financial Consumer Protection, opening remarks.](#)

joten vaihtoehtoiset taloustieteet ovat tulleet kiinnostuksen kohteeksi.¹⁶ Käyttäytymistaloustiedettä on pidetty tärkeänä täydennyksenä uusklassisen taloustieteen rinnalla, sillä ihmisten todelliseen käyttäytymiseen perustuvat toimenpiteet ovat usein edullisia, johtavat haluttuihin tuloksiin eivätkä edellytä vaikeaselkoista lainsäädäntöä onnistuakseen¹⁷. Erityisesti keskustelua on käyty Cass R. Sunstein ja Richard Thalerin nk. nudge-mallista, jossa ihmisiä ”tuupataan” yhteiskunnan kannalta hyvään toimintamalliin, mutta kuluttajan vapaus valita toisinkin säilytetään.¹⁸

2.1 OECD-suosituksen periaatteiden käytön merkitys

OECD:n kuluttajapoliittinen komitea julkaisi vuonna 2010 pohdinnoistaan teoksen Consumer Policy Toolkit (jatkossa Toolkit).¹⁹ Sen pohjalta OECD on antanut suosituksensa kuluttaja-asioiden päätöksenteosta. Toolkit sisältää paitsi uudenlaisia lähtökohtia kuluttaja-asioiden käsittelylle myös päätöksentekoprosessin mallin kuluttaja-asioissa ja niiden priorisoinnissa. Keskeisiä lähtökohtia teoksessa ovat informaatio- ja käyttäytymistaloustieteen ohella näyttöpohjaisuus, kustannus-hyötyanalyysin käyttö ratkaisujen tukena, sidosryhmien konsultaatiot ja vaikutusarviointi. Käyttäytymistaloustieteen tulosten soveltaminen ei riitä ainoaksi tavaksi ratkaista kuluttaja-ongelmia. Sen sijaan käyttäytymistaloustiede lisää päätöksentekijöiden tietoa ongelmien syistä ja varmistaa valittujen keinojen yhteensopivuuden ihmisten tyypillisen käyttäytymisen kanssa. Toolkit-raportissa käytetään ilmaisua Economics of Consumer Policy, jossa uusklassisen lähestymistavan ohella huomioon otetaan informaatio- ja käyttäytymistaloustieteellinen näkökulma.

16 OECD (2015), [New Approaches to Economic Challenges Final Synthesis](#); OECD(2017) Use of Behavioural Insights in Consumer Policy

17 Sibony, Anne-Lise & Alemanno, Alberto (2015), The Emergence of Behavioural Policy-Making: A European Perspective teoksesta The Nudge and The Law, Hart Publishing

18 Thaler Richard W. & Sunstein Cass R. (2009) Nudge: Improving Decisions About Health, Wealth, and Happiness, Yale University Press .Sunstein, Cass R., Fifty Shades of Manipulation (February 18, 2015). 1 J. Marketing Behav. 213 (2016).

Gatignon, Hubert and Le Nagard, Emmanuelle (2015) Manipulating Consumers is Not Marketing: A Commentary on Cass R. Sunstein's ['Fifty Shades of Manipulation'](#) (November 5, 2015). INSEAD Working Paper No. 2015/87/MKT.

19 [OECD \(2010\), Consumer Policy Toolkit](#),

EU:ssa on omaksuttu OECD:n lähestymistapa kuluttaja-asioissa²⁰. EU:n Consumer Agendassa vuosille 2014–2019 todetaan seuraavaa²¹:

To meet the main objectives of this Agenda in the most effective way and minimise administrative burden, any policy action must be solidly based on evidence on how markets work in practice and how consumers behave. Proposals to revise existing EU rules will be underpinned by evaluations of the legislation currently in force and by rigorous analysis of the expected impacts. The measures announced in this Agenda will be also supported by continuously updated sources of key information, such as the Consumer Markets Scoreboard, consumer market rankings and the Consumer Conditions Scoreboards, benchmarking the consumer environment in Member States and tracking progress in the integration of retail markets. This will be complemented by market studies analysing the reasons behind market malfunctions and consumer behavioural studies. The consumer focus will also extend to research financed under the 2020 programmes. Efforts will be made to ensure that the proposed policy action is pre-tested against the eight specific objectives of this Agenda to ensure greater impact and a better up-take by consumers, while avoiding unnecessary burden on businesses.

EU-tasolla on tehty ja käynnissä on edelleen useita selvityksiä, joissa kuluttajaongelmien syitä lähestytään käyttäytymistieteiden näkökulmasta ja joissa toimenpidevaihtoehtoja arvioidaan vastaavasti ihmisen todellisen käyttäytymisen pohjalta²². Useissa yksittäisissä OECD-maissa sovelletaan suosituksen mukaista toimintatapaa kuluttaja-asioissa (esimerkiksi Australia²³, Kanada²⁴, Iso-Britannia²⁵, Hollanti²⁶, Uusi-Seelanti²⁷).

20 Esimerkiksi Euroopan komission [verkkosivuilta](#) löytyy tarkempaa tietoa lähestymistavasta kuluttaja-asioissa; Ks. myös Pete Lunn (2014), [Regulatory Policy and Behavioural Economics, OECD](#).

21 Communication From The Commission To The European Parliament, The Council, The Economic And Social Committee And The Committee Of The Regions A European Consumer Agenda - Boosting Confidence And Growth , COM(2012)225 final

22 Joint Research Centre (JRC), (2016) [Behavioral Insights Applied to Policy](#).

23 Australian Government (2015), [Consumer Policy In Australia – A companion to the OECD Consumer Policy Toolkit](#).

24 Government of Canada (2011), [Regulatory Strategy](#). Government of Canada (2010), [Consumer Impact Assessment](#).

25 Esimerkiksi Iso-Britannian Competition & Markets Authority(2016) [Annual Plan 2016–17](#).

26 The Netherland Authority for Consumers & Market. [Strategy Document](#).

27 Uusi-Seelanti, Commerce Commission(2015), [Competition and Consumer Investigation Guidelines](#).

Mikäli suositusta sovelletaan kuluttajapolitiikkaa suunnittelevalla tasolla, käytännön toteutuksen on oltava perusteellisempi kuin virastotasolla; asiat ovat yleensä laaja-alaisempia ja etenemisvaihtoehtoja on runsaammin. Kuluttajalainsäädäntöä toimeenpaneva viranomaisena voisi käyttää OECD:n suosituksen mukaista päätöksentekoprosessia periaatteessa aina, kun kuluttaja-asioissa mietitään jatkotoimenpiteiden tarvetta ja laatua. OECD:n suosituksen toimintamallia on mahdollista soveltaa esimerkiksi viranomaisen priorisoidessa toimintaansa.²⁸ On kuitenkin selvä, että osassa kuluttaja-asioita on mahdollista hyvinkin nopeasti todeta toimenpiteiden tarve ja sisältö. Consumer Policy Toolkit -kirjassa esimerkkinä käytetään vaarallisten tuotteiden poisvetoa markkinoilta. KKV:n kuluttajavastuualueella tapaus, jossa ei olisi syytä käynnistää suosituksen mukaista toimenpideprosessia, voisi olla yksittäisen yrityksen iäkkäisiin ja arviointikyvyltään heikentyneisiin kuluttajiin kohdistuva lainvastainen, taloudellisia menetyksiä aiheuttava kotimyynti. Jos menettelytapa ja haitta laajenisivat, voisi olla aihetta pohtia syytä ja keinoja perusteellisemmin. **Mitä selkeämmin rajattuina nähdään kuluttajien menetykset ja niiden syy, sitä todennäköisempää on, että suosituksen mukaista menettelyä ei tarvita, vaan voidaan siirtyä suoraan esimerkiksi valvontatoimenpiteisiin.** KKV:ssä suositusmallin mukainen toiminta muissa kuin merkittävässä kuluttaja-asioissa muodostuisi raskaaksi eikä toisi tarkoitettuja hyötyjä. Suosituksen vaiheiden seuraaminen ei ole kuluttajien etujen mukaista silloin, kun kuluttajien kokemaa haittaa on tarve rajoittaa nopeasti.

Siksi OECD:n mallia kannattaa erityisesti suosia kuluttaja-asioiden päätöksenteossa silloin, kun joudutaan tekemään valinta **resurssien käytöstä** usean kuluttajaongelman välillä tai jossa markkinoille on muodostumassa **uudenlainen rakenteisiin vaikuttava liiketoimintamalli** ja sen kielteisistä seurauksista kuluttajien hyvinvointiin on saatu viitteitä. Myös tilanne, jossa **haitta tai piilevänä olleet menetykset** on havaittu esimerkiksi **alakohtaisessa selvityksessä**, edellyttää käytännössä laajempaa pohdintaa toimenpiteiden oikeutuksesta ja laajuudesta.²⁹ On tarpeen korostaa, että **valvonnassa, joka on yksi suosituksen ratkaisukeinoista, on omat priorisointimenettelyt ja toimintatavat**³⁰. **Suosituksen käyttöönotto ei siis merkitse sitä, että valvonnassa päätökset käsiteltävistä asioista tehtäisiin suositusta soveltamalla.** Jos valvonnassa todetaan asian olevan laajempi ja monitahoisempi kuin valvonta-asiat yleensä, on tarpeen irrottautua valvontanäkökulmasta ja harkita asian käsittelyä suosituksen tarjoaman ajattelumallin kautta. Suosituksen mukainen toiminta helpottaa sen arviointia, milloin KKV on oikea toimija laajoissa kuluttajakysymyksissä ja milloin kuluttajavastuualueen resursseja käytetään näissä asioissa tuloksellisesti.

28 [Tamifuji esitys EU:n kuluttajansuojaseminaarissa 2014.](#)

29 The Netherland Authority for Consumers and Market(2014) (yhdessä muiden kansallisten valvojien kanssa), [The Criteria for Good Oversight.](#)

30 Kilpailu- ja kuluttajavirasto. [Kuluttaja-asiamiehen priorisointiperiaatteet](#), päivitetty 3/2016.

2.2 Kuluttajaongelman tunnistaminen

OECD:n suosituksen lähtökohtana on, että kuluttajaviranomaisella on olemassa järjestelmä, jolla kuluttajille haittaa aiheuttavat menettelytavat löydetään markkinoilta. Kuluttajaviranomaisen velvollisuuksiin voidaan katsoa kuuluvan markkinoiden ja niiden kehittymisen seuraamista sekä informaation keräämistä erilaisista lähteistä. Viranomaisen seurantajärjestelmän on tarpeen olla osittain proaktiivinen, ts. markkinoiden kehitystä seurataan erilaisilla selvityksillä ja tutkimuksilla sekä osaavien asiantuntijoiden havainnoilla. Toisaalta kuluttajaviranomaiset vastaanottavat kuluttajien yhteydenottoja näiden kokemista ongelmista, jolloin seurataan markkinoita reaktiivisesti. Olennaista on analysoida informaatiota järjestelmällisesti ja pitkäjänteisesti. Silloin kuluttajille merkittävää haittaa tuottavat laaja-alaiset kuluttajakysymykset on helpompi tunnistaa varhaisessa vaiheessa.

Pohdittavia kuluttajakysymyksiä eivät ole vain yritysten lainvastaiseen toimintaan liittyvät asiat; itse asiassa siinä vaiheessa, kun kuluttajien kannalta merkittävä ilmiö tunnistetaan, ei ole järkevääkään olettaa sen kuuluvan tietyn yksittäisen viranomaistoiminnan alueelle. Jos merkittävässä kuluttajakysymyksissä käynnistetään valvontatoimet ilman, että ongelman syystä on riittävästi tietoa, seurauksena voi olla ennakoimattomia ei-toivottuja muutoksia markkinoilla. Vaikka kuluttajien yhteydenotot valvonta-asioissa voivat antaa merkkejä laaja-alaisesta kuluttajaongelmasta, ei ole syytä olettaa ongelman **ratkaisun** tapahtuvan säännönmukaisesti valvontakeinoilla ilman kuluttajamenetysten arviointia ja keinopohdintaa.

Jos yritys rikkoo säännöksiä, kyse on moitittavasta menettelystä, johon on usein syytä puuttua markkinajärjestyksen ja viranomaistoiminnan uskottavuuden vuoksi. Rike ei sellaisenaan ole aina sellaista kuluttajahaittaa aiheuttava ongelma, jonka selvittäminen edellyttäisi perusteellisempaa pohdintaa. Merkittäväksi kuluttajaongelmaksi tilanne voi muodostua lainvastaisen toiminnan seurausten perusteella: kuluttajien valinnanvapaus on näennäinen puutteellisten tietojen takia, kuluttajien liikkuvuutta markkinoilla rajoitetaan perusteetta tai kuluttajat eivät pääse oikeuksiinsa (access to justice). Näin saattaa syntyä kuluttajille tuntuva haittaa. Joskus riittävä korjaustoimenpide voi olla valvonnan tehostaminen, mutta ennen päätöksentekoa on oltava selvillä markkinahäiriön syy. Jos usea yritys rikkoo samoja säännöksiä, voi olla syytä selvittää, onko rikkomusten syynä joku muu seikka kuin välinpitämättömyys säännöksistä, esimerkiksi vanhentunut lainsäädäntö tai kilpailutilanteen muutokset. Suositusta ei normaalisti sovelleta, kun kyse on yksittäisen yrityksen menettelytapa, jossa on kyse voimassaolevien selkeiden säännösten rikkomisesta.

lhannetilanne olisi, että valvonnalla tehokkaimmin hoidettavat asiat ohjattaisiin suoraan KKV:n kuluttajavastuualueen valvontatoimintoihin ja merkittävässä kuluttajakysymyksissä edettäisiin suosituksen mukaan ottamatta ennenaikaisesti kantaa keinoihin. **Kuluttajaongelman erityislaatu voidaan joskus havaita vasta valvonnassa, jolloin keskustelu ongelman syistä ja laajuudesta on käynnistettävä ikään kuin puhtaalta pöydältä eri alojen asiantuntijoiden kanssa.**

Toisaalta viranomaisella ei ole aina mahdollista itse päättää, milloin se ryhtyy toimenpiteisiin. **Hyvän hallinnon vaatimukset asettavat velvoitteita viranomaiselle tulevien yhteydenotto-**

jen käsittelyyn³¹. Ohjaava ministeriö taikka EU:n valvontaviranomaisten yhteistyötä koskevan asetuksen (Consumer Protection Cooperation Regulation)³² mukainen toimintatapa saattavat edellyttää, että tiettyä ongelmaa hoidetaan tietyllä keinolla. KKV on sopinut työ- ja elinkeinoministeriön kanssa keskeisistä toiminta-alueista ja tulostavoitteista, mikä myös määrittää osittain priorisointia ja keinoja.

Toiminnan tehokkuuden kannalta on ihanteellista, että kuluttajien hyvinvoinnin kannalta merkittävät asiat havaitaan riittävän varhaisessa vaiheessa eli toimitaan proaktiivisesti. Jos viranomaisen reagoi vasta, kun sille on tullut runsaasti kuluttajayhteydenottoja, kuluttajien haitat ovat kasvaneet eikä edes rahallisia hyvityksiä välttämättä enää saada. Jotta toimenpidetarvetta voitaisiin arvioida hyvissä ajoissa silloinkin kun markkinaselvityksiä ei ole käytössä, **heikkojen signaalien tunnistaminen** kuluttajayhteydenottojen joukosta ja muista lähteistä edellyttää kokemusta asiantuntijoilta. Jos yhteydenottoja ei tule esimerkiksi lainkaan tietyiltä kuluttajaryhmiltä, voi olla aihetta pyrkiä erityistoimenpitein keräämään tällaisen kuluttajaryhmän havaintoja.³³

Toolkit-kirja sisältää perustietoa, esimerkkejä ja lähdeaineistoa siitä, **miten markkinoiden toimintaa voidaan selvittää kuluttajaongelmien ja -haitan havaitsemiseksi**. Toolkitiin liittyen OECD:n CCP-komiteassa on valmisteltu raportit siitä, miten kuluttajavalituksia ja selvityksiä käytetään kuluttajaongelmien hahmottamisessa. Kuluttajien valitukset ovat tietysti arvokkaita, mutta ne keskittyvät yleensä jo koettuihin taloudellisiin vahinkoihin. Kaikki kuluttajat eivät ole aktiivisia ja toisaalta yhteydenottojen perusteella ei voida arvioida, kuinka suurta osaa liiketoimista tai kuluttajista ongelma koskee. Lisääntynyt valitusmäärä voi heijastaa myös hyvin onnistunutta kuluttajainformaatiota. Siksi komitearaporttien mukaan tarvitaan yleensä parempaa tietoa kuluttajien hyvinvoinnin menetyksistä. **Vastuullisesti toimiva viranomaisen ei voi käyttää vain yhtä lähdetä arvioidessaan, mihin resursseja käytetään.**³⁴ Markkinaselvitysten tarve on ilmeinen, koska niitä tehtäessä pystytään selvittämään paitsi kuluttajaongelmien sisältö myös niistä kuluttajille aiheutuvan haitan tyyppiä ja suuruutta. Toolkit-kirjassa viitattu Europe Economicsin raportti ja sen liitteenä oleva ”Handbook” EU:n DG Sancelle ovat perusteellisia ja auttavat hahmottamaan kysymyksenasettelua sekä antavat konkreettisia menettelytapaohjeita indikaattoreiden

31 Hallintolaki 6.6.2003/434

32 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 2006/2004, annettu 27 päivänä lokakuuta 2004, kuluttajansuojalainsäädännön täytäntöönpanosta vastaavien kansallisten viranomaisten yhteistyöstä (”asetus kuluttajansuojaa koskevasta yhteistyöstä”).

33 OECD CCP(2011) Enhancing consumer policy making: the role of consumer complaints, DSTI/CP(2011)22/FINAL (”Cross-checking complaints data with data from other sources such as consumer surveys”), ei julk.

34 *ibid* ja kuluttajakyselyistä valmisteltu CCP:n selvitys OECD, CCP (2012) Enhancing Consumer Policy; The role of Consumer Surveys, ei julk STI/CP(2011)3/FINAL

löytämiseen ja haitan määrittelyyn³⁵. EU-tasolla valmistuu säännöllisesti kaksi raporttia, Consumer Conditions ja Consumer Market Scoreboard, joissa käydään maakohtaisesti läpi kuluttajien käyttäytymistä ja luottamusta markkinoihin sekä noin 50 markkinan tilanne esimerkiksi liikkuvuuden ja kuluttajavalitusten kokemisen osalta.³⁶ Näistä tuloksista saadaan suuntaa-antavaa maakohtaista tietoa, jota voidaan syventää maakohtaisilla selvityksillä. Esimerkiksi Iossa-Britanniassa Competition & Markets Authority CMA (aik. OFT) on tehnyt useita alakohtaisia selvityksiä sekä kilpailu- että kuluttajanäkökulmasta³⁷. Myös useassa muussa maassa tehdään säännöllisesti markkinakatsauksia, jotta kuluttajien hyvinvointia haittaaviin kuluttajaongelmiin voidaan puuttua ennen kuin ongelmat leviävät laajoiksi ja aiheuttavat valitusryöppyä tai jäävät piiloon pitkäksi aikaa.³⁸ KKV:n markkinatutkimusyksikkö toteutti vuonna 2015 hankkeen, jossa pyrittiin hahmottamaan markkinoiden laajan seurantarjestelmän edellytyksiä³⁹. Varsinaista järjestelmällistä proaktiivista seuranta virastossa ei ole. Toiminta painottuu reaktiiviseen seurantaan ja valvontakeinoihin.

35 Europe Economics (2007), [An Analysis of the Issue of Consumer Detriment and the Most Appropriate Methodologies to Estimate It](#): Final Report for DG Sanco 2007.

[Annex Assessing the Impact of Consumer Detriment: Handbook for the European Commission](#), 2007.

36 [European Commission Consumer Scoreboard](#).

37 Office of Fair Trading(2013), [Payday lending. Compliance review final report](#).

38 Tanska: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, [Forbrugerforholdsanalyse](#) (2014),
Ruotsi: Konsumentverket, [Konsumentrapporten](#) (2016),
Saksa: [Gutachten zur Lage der Verbraucherinnen und Verbraucher in Deutschland](#) (2012),
Uusi-Seelanti: [Commerce Commission New Zealand. Consumer issues reports](#),
Iso-Britannia: [Department for Business Innovation & Skills. Detriment surveys](#)
Irlanti: [Competition and Consumer Protection Commission. Detriment surveys](#)

39 Järvelä, Luukinen, Saastamoinen (2015), Toimintamalli KUTI-tietokannan tutkimuksellisen käytön kehittämiseksi (KKV:n sisäinen katsaus)

3 Suositukset

OECD:n suositukseen kuluttaja-asioiden päätöksenteosta sisältyy kuusi vaihetta.

Suosituksen vaihe 1:	Kuluttajaongelman ja sen syyn määrittely
Suosituksen vaihe 2:	Kuluttajahaitan määrittely
Suosituksen vaihe 3:	Arviointi siitä, tarvitaanko kuluttajahaitan vuoksi toimenpiteitä
Suosituksen vaihe 4:	Toiminnan tavoitteiden määrittely ja toimintavaihtoehtojen kartoittaminen
Suosituksen vaihe 5:	Toimintavaihtoehtojen arviointi ja toteutettavien toimenpiteiden valitseminen
Suosituksen vaihe 6:	Arviointi valitun toimintavaihtoehdon vaikuttavuudesta

Seuraavaksi vaiheet käsitellään kuvailemalla niiden sisältö, tarkoitus ja huomioonotettavat seikat. Eri vaiheita käsiteltiin KKV:n projektiryhmässä esimerkitapauksen avulla. Esimerkkinä käytettiin tilausansojen kuluttajille aiheuttamia menetyksiä. Tähän käsikirjaan on kunkin vaiheen kuvailun jälkeen sisällytetty suosituksen käytännön toteutusta koskevat havainnot, joita tehtiin tilausansaesimerkkiä käsiteltäessä.

3.1 Suosituksen vaihe 1: Määritellään ongelma ja sen syy

OECD:n kuluttaja-asiain päätöksentekomallin ensimmäisessä vaiheessa määritellään ongelman luonne ja sen syy. Lisäksi arvioidaan, onko kuluttajaviranomainen vai joku muu viranomainen paras taho käsittelemään ongelmaa ja etsimään siihen ratkaisuja.

Kuluttajaongelmia koskevia havaintoja saadaan KKV:n kuluttajavastuualueella seuraavasti:

- Ilmoitukset ja yhteydenotot KKV:n eri toimintoihin
Kuluttaja-asiamiehelle tehdyt ilmoitukset ja kuluttajaneuvontaan tehdyt valitukset kirjautuvat tietojärjestelmään (KUTI), jossa niille annetaan hyödyke-luokitus kansainvälisen tuoteluokituksen (COICOP) pohjalta. KUTlin kirja-taan yhteydenoton syy ja myös lopputulos mutta ainoastaan silloin, kun asia käsitellään kuluttajaneuvonnassa. Syiden kirjaaminen perustuu EU-tasolla sovittuun yhtenäiseen tapaan luokitella kuluttajayhteydenottoja viranomaisi-lle. Kuluttaja-asiamies ei käsittele valvontayhteydenottoja sellaisenaan vaan ottaa vastaan vihjeitä ja tiedusteluja. Näistä valitaan erikseen valvontatoi-menpiteisiin johtavat asiat. Kuluttajayhteydenottoja saapui 30.6.2016 men-nessä 36 500. Tähän määrään sisältyvät myös kuluttaja-asiamiehelle tulleet vihjeet ja tiedustelut. Tarkempaa lukumäärätietoa ei ole käytettävissä.
- EU:n tulostaulut (kuten Consumer Conditions, Consumer Market, Digital, Jus-tice, Internal Market Scoreboard)
- Tutkimukset ja selvitykset joko KKV:ssa ja muualla
- Sidosryhmät (viranomaiset, kuluttaja- ja elinkeinoelämän järjestöt)

- EU:n CPC-yhteistyö
- Muu kansallinen ja kansainvälinen yhteistyö KKV:n kuluttajavastuualueen eri toiminnoissa
- Media laajasti (haastattelupyynnöt, TV, lehdet, blogit, some)
- KKV:n kuluttajavastuualueen asiantuntijoiden havainnot

Kun kuluttajille mahdollisesti haittaa aiheuttava **markkinailmiö** on tunnistettu, on syytä pyrkiä sen mahdollisimman **tarkkaan täsmentämiseen**, jotta prosessin edetessä olisi helpompi miettiä syitä ja korjaavia toimenpiteitä.

3.1.1 Kuluttajakysymyksen luonne ja syy

Kuluttajaongelman tarkastelu

- Onko tapauksessa kyse kuluttajaongelmasta?
- Mitkä tekijät (Yrityksen toiminta, kuluttajan käyttäytymismalli yms.) aiheuttavat ongelman?

Kuluttajakysymyksen luonteen määrittelyllä saadaan käsitys siitä, kuuluuko asia kuluttajaviranomaiselle, tarvitaanko sen käsittelyssä yhteistyökumppania tai olisiko jokin toinen viranomainen itse asiassa oikea taho käsittelemään asiaa. Vaikka käsiteltävänä olevan asian vaikutukset näkyvät haittana kuluttajan elämässä, ilmiö voi olla seurausta esimerkiksi kilpailijoiden yhteistoiminnasta.

OECD-suosituksen mukaan kuluttajaviranomaisille kuuluva ongelma voi ilmetä esimerkiksi niin, että kuluttajat saadaan sopimattomien markkinointimenettelyjen avulla ostamaan tuotteita tai palveluja, joita he eivät muuten ostaisi, esimerkiksi tarpeettoman lisävakutuksen. Kuluttajat voivat joutua maksamaan tuotteesta enemmän kuin mitä he olisivat valmiita maksamaan riittävät tiedot saadessaan. Sopimusehdot voivat olla laadittuja niin, että kuluttajan asema on selkeästi epätasapainossa yritykseen nähden tai ehtojen sisällöt ovat epäselvät, ja sopimuksen sisältö tuo kuluttajille ikäviä yllätyksiä. Kuluttajat eivät myöskään aina saa sellaisia hyödykkeitä kuin mitä odottavat, ja hyödykkeen toimitus, turvallisuus, asiakaspalvelu tai laskutus saattaa aiheuttaa menetyksiä.

Näiden perinteisten kuluttajaongelmien ohella kuluttajille rakenteellista haittaa aiheuttavat sellaiset seikat kuin liikkuvuuden hankaloittaminen markkinoilla, aidon valintamahdollisuuden puuttuminen ja palveluiden erityyppiset saatavuusongelmat. Koska haitta-termi käsitetään laajasti, käsiteltävä kuluttajakysymys voi olla esimerkiksi sopimattoman kaupallisen aineiston esilläolo alaikäiselle, kuluttajien ylivelkaantuminen tai kuluttajien taipumus jättää ilmoittamatta myyjälle havaitsemastaan virheestä. Toolkitissa esimerkkinä kuluttajaongelmasta mainitaan alaikäisille terveysongelmia aiheuttavat ravintoarvoltaan haitalliset elintarvikkeet. Kyseistä ongelmaa voidaan lähestyä useasta näkökulmasta, myös kuluttajaviranomaisen toimenpiteillä.

Kuluttajaongelman syy voi kytkeytyä **yritykseen tai markkinoihin, kuluttajaan taikka julkisen tahon toimintaan**. Usein taustalla on monia tekijöitä. Ongelman syyn täsmentäminen ei aina ole vaivatonta. Otetaan kuvitteellisena esimerkkinä tilanne, jossa usea eri yritys ilmoittaa kuluttajien mielestä merkittävistä hinnankorotuksista. Asia on esillä mediassa ja kuluttajat tiedustelevat oikeuksiaan. Onko tilanteeseen syynä pelkästään se, että yritykset eivät ota huomioon olemassa olevia säännöksiä ja vakiintunutta ratkaisukäytäntöä? Onko olemassa ajantasaisia pelisääntöjä? Johtuvatko korotukset julkisen vallan toimenpiteistä? Ovatko alat säänneltyjä eli onko regulaattoria, jolle kuuluu hinnoittelun valvonta? Minkälainen kilpailutilanne on? Onko tarjonta tai kuluttajien liikkuvuus markkinoilla poikkeuksellisen vähäistä? Onko sopimusehtojen kohtuullisuutta arvioitu valvonnassa tai mallisopimusehdot hyväksytyt korotuksiin johtavana? Vai juontuuko ongelma enemmänkin siitä, että hinnankorotuksen sisällöstä ei ole kerrottu kuluttajalle selkeästi – yritykset ovat käyttäneet viestinnässä hyväksi kuluttajien luontaista passiivisuutta (nk. status quo bias) ja korotusten käytännön toteutus tulee yllätyksenä? Ovatko hinnankorotusten perusteet todellisia? Onko markkinoilla tapahtunut merkittävä muutos, joka on vaikuttanut yritysten toimintaympäristöön? Mitkä ovat kuluttajan mahdollisuudet toimia tilanteessa? Millaisesta kuluttajahaitasta voi olla kyse? Millaista asiantuntemusta ja aineistoa tarvitaan asian arvioimiseksi?

Yritys, useat yritykset tai näiden toimialajärjestöt saattavat aiheuttaa kuluttajille haittaa toiminnallaan. Haittaa voi syntyä kuluttajan ja yrityksen sopimussuhteen eri vaiheissa, jos yritys ei käyttäydy vastuullisesti, rikkoo säännöksiä tai käyttää hyväksi kuluttajaan nähden vahvempaa asemaansa eri tavoin. Yritykset voivat käyttää myös omaksi hyväkseen ja kuluttajien vahingoksi ihmisten käyttäytymismalleja, joita on kuvattu käyttäytymistaloustieteessä. Kilpailunrajoituksilla voi olla vaikutuksia yksittäisten kuluttajien kokemaan haittaan joko suoraan tai välillisesti. Kuluttajille syntyy ongelmallinen tilanne silloin, kun yritys väärinkäyttää määräävää markkina-asemaansa tai yritykset muodostavat kartellin. Lisäksi ns. vertikaalisiin sopimuksiin voi sisältyä kilpailunrajoituksia. Määräävän aseman väärinkäyttö voi ilmetä esimerkiksi kohtuuttomien kauppaehtojen suorana tai välillisenä määräämisenä tai tuotannon, markkinoiden ja teknisen kehityksen rajoittamisena kuluttajien vahingoksi. Väärinkäyttö voi sisältää myös menettelyjä, joilla pyritään pois sulkemaan kilpailijoita markkinoilta tai vähentämään kilpailua. Kartelli voi kuluttajien vahingoksi sopia esimerkiksi tuotteiden laatutason tai teknologisen kehitystason jäädyttämisestä yhdessä sovitulle tasolle, joka on matalampi kuin mitä se olisi ilman tätä sopimista. Vertikaaliset kilpailunrajoitukset liittyvät usein jakelujärjestelmiin, jolloin tuotteen valmistaja asettaa jälleennyjälle tuotteen hinnoittelua, markkinointia tai myyntialuetta koskevia rajoituksia.

Kuluttajan luontaiset käyttäytymismallit voivat johtaa menetyksiin, vaikka yritys ei niitä tahallisesti halua hyödyntääkään. Kuluttajien käyttämät heuristiikat kuten nyrkkisäännöt eivät takaa hyvää päätöstä, vaikka auttavatkin arkielämässä. Nykyhetken painottuminen, todennäköisyyksien vaikea arviointi ja sosiaalinen paine saattavat lisätä epäonnistuneita ratkaisuja. Kiire tai muuten poikkeuksellinen päätöksentekotilanne tuottavat usein huonoja päätöksiä. Liiallinen informaatio voi johtaa välinpitämättömyyteen. Jos kuluttaja kuuluu heikkoihin tai haavoittuviin kuluttajiin, haitan riski on usein suurempi kuin keskivertokuluttajalla.

Uudet liiketoimintamallit tai uusi teknologia parantaa monesti kuluttajan asemaa, mutta saattaa näkyä muutosten alkuvaiheessa kuluttajahaittana. Toimintaympäristömuutokset johtavat kuluttajahaittaan, kun yritys tai kuluttaja ei sopeudu uusiin vaatimuksiin erilaisista syistä johtuen. Murrosvaiheessa joudutaan tasapainottelemaan ja voi olla vaikea löytää keinoja, miten vähentää muutosvaiheeseen liittyvää kuluttajahaittaa. Haittaa voi aiheutua esimerkiksi, jos kuluttajien medialukutaito ei ole kehittynyt, kun teknologia muuttuu, tai jos yritykset siirtyvät liian varhaisessa vaiheessa uuteen teknologiaan. Haavoittuvien ja heikkojen kuluttajien tilanne on otettava muutostilanteissa huomioon. Toimintaympäristömuutos ja sen (väliaikaiset) kuluttajahaitat ovat yleensä ennakoitavissa. Tällöin asiakokonaisuuteen puuttuminen ei voi olla pelkkää valvontaa vaan soveltuu hyvin suositusprosessin mukaiseen valmisteluun.

Lainsäädäntö voi johtaa kuluttajahaittaan, mikäli säännökset ovat vanhentuneet, niitä ei ole, ne lähtevät rationaalisesta kuluttajakuvasta tai monimutkaistavat prosesseja. Liiallinen tai epätarkoituksenmukainen sääntely saattaa vinouttaa markkinoiden toimintaa.

Jos **viranomaisen ei toimi syystä tai toisesta riittävän tehokkaasti tai priorisointi ei ole asianmukaista**, kuluttajien kokemaan haittaan ei puututa. Osassa kuluttajakysymyksiä valvonnan rooli on ratkaiseva. Siksi Toolkitissa ja suosituksessa korostetaan valvontastrategiaa eräänä keinona kuluttajahaitan vähentämiseksi.

Kuluttajaongelman syyn analysointi on tärkeä vaihe prosessissa. Ehdottoman täsmällisiä vastauksia ei välttämättä ole, mutta ainakin on voitava hahmottaa ongelman synty-miseen vaikuttaneet keskeiset tekijät. Niiden pohjalta pystytään ratkaisemaan, kuuluuko asia KKV:n kuluttajavastuualueelle. KKV:n projektiryhmässä näkyi vaikeus olla kytke-mättä ongelmaa välittömästi ratkaisukeinoon: kun esimerkki-ongelman – tilausansa – yhtenä syynä oli lainsäädännön noudattamatta jättäminen, ongelman katsottiin kuulu-van valvontaan ja ratkeavan valvontakeinoilla. Esimerkkitapauksessa valvonnan rooli oli tärkeä mutta laajoissa kuluttajakysymyksissä ei kannata tehdä liian pikaista päätöstä toimenpiteistä vaan arvioida tilannetta monipuolisella asiantuntemuksella.

3.1.2 Onko kyse KKV:n kuluttajavastuualueelle kuuluvasta ongelmasta

Kun ongelman luonne ja sen syy on määritelty, voidaan arvioida, mikä viranomaisen on paras taho käsittelemään asiaa. Vaikka kyseessä olisi kuluttajien hyvinvointiin vaikuttava haitta, se voi johtua esimerkiksi vääristyneestä kilpailutilanteesta, jolloin asiaa ei pidä pyrkiä ratkaisemaan kuluttajaviranomaisen keinoin. Kuluttajaongelman arvioinnissa huomioidaan:

- Onko KKV:n kuluttajavastuualue oikea ja toimivaltainen taho käsittelemään asiaa?
- Liitkö kuluttaja-asiaan kilpailunäkökohtia? Silloin asiasta on tarpeen keskustella perusteellisemmin KKV:n kilpailuvastuualueen kanssa ja viime kädessä KKV:n pääjohtaja päättää, miten edetään. Joka tapauksessa on tärkeää, että kilpailuvastuualueen edustaja on mukana jo alustavissa pohdinnoissa.

- Kuuluuko asia muun kuin KKV:n toimivaltaan? Miten viranomaisen huomiota kiinnitetään kuluttajakysymykseen, kun kyse ei ole tavanomaisesta kuluttajayhteydenoton siirrosta?
- Soveltuuko ongelma toisen viranomaisen kanssa yhteistyössä hoidettavaksi?
- Onko käsiteltävälle asialle lainkaan vastuutahoa. Jos ei, onko syytä kiinnittää asiaan huomiota julkisuudessa?

Jos päädytään siihen, että ongelma soveltuu parhaiten KKV:n kuluttajavastuualueelle selvitettäväksi, edetään suosituksen mukaisessa prosessissa. Mikäli jo tässä vaiheessa on näkyvissä, että ongelman ratkaisu voisi kuulua osittain myös jollekin toiselle viranomaiselle, kannattaa käynnistää keskustelut tämän tahon kanssa heti hankkeen alussa. Voi olla myös mahdollista, että ongelman luonne ja syy osoittautuvatkin niin rajatuiksi, että asia voidaan hoitaa ilman suosituksen mukaista prosessia. Kokenut asiantuntija voi nopeasti hahmottaa asialle oikean etenemistavan ainakin, kun kyseessä ei ole laaja tai uudenlainen kuluttajaongelma. Toolkitissa korostetaan että eri politiikkalohkojen tavoitteet on otettava huomioon. Jos todennäköisesti toteutettavat toimet olisivat ristiriitaisia yhteiskunnan tavoitteiden kanssa, ei hankkeeseen pidä lähteä.

Kun ongelman luonnetta ja syytä hahmotetaan, mukana on oltava riittävästi asiaa eri näkökulmista arvioivia asiantuntijoita. Osallistujilla on syytä olla riittävästi myös käyttäytymistaloustieteen osaamista, jotta kaikki keskeiset ongelman syyt saataisiin kartoitettua. Tässä vaiheessa on kyettävä keräämään tietoa, mikä KKV:ssa on käsiteltäväksi otetusta ongelmasta. Esimerkkitapauksessamme tilausansamenettelyä käsiteltäessä tämä ei ollut vaivatonta. Tietoa on, mutta sen kokoaminen asiantuntijoilta osoittautui hankalaksi.

Kuluttajavastuualueen asiantuntijoiden on oltava motivoituneita ja valmiita näkemään kokonaisuus osaoptimoinnin sijasta. Lisäksi tarvitaan kykyä irrottautua jo prosessin alkuvaiheessa itselleen tutuimman keinon käytöstä ja arvioida mahdollisimman objektiivisesti kuluttajien tilannetta. Tärkeä näkökulma on myös, onko ongelma ollut pitkään tunnettu vai onko se uusi. Jos asiaa on jo pyritty korjaamaan erilaisin toimenpitein KKV:ssa, näistä toimenpiteistä on kerättävä tiedot laaja-alaisesti: mitä on tehty, mikä oli tavoite, mitä tapahtui ja miten asiassa on onnistuttu.

Mikäli ongelman syyn ja luonteen selvittämisen jälkeen päädytään siihen, että KKV:n kuluttajavastuualue (tai KKV) on sopivin taho ongelman selvittämisessä, edetään seuraavaan vaiheeseen.

3.2 Suosituksen vaihe 2: Kuluttajahaitan määrittely

3.2.1 Mikä on kuluttajahaitta?

Kuluttajavahinkojen arviointi

- Kuluttajavahingon taso
- Kuluttajien kokemat taloudelliset menetykset ja muut haitat
- Tunnistavatko kuluttajat menetyksensä?

Kun on päätetty, että tiettyä kuluttajaongelmaa selvitetään, on aluksi otettava selvää kuluttajille koituvista menetyksistä ja haitasta. Kuluttajahaittoja syntyy, kun markkinoiden toiminnan vaikutukset eivät vastaa odotuksia ja vähentävät tavalla tai toisella kuluttajien hyvinvointia. Menetykset voivat olla niin **taloudellisia kuin ei-taloudellisiakin**.

OECD:n suosituksessa lähdetään laajasta kuluttajahaitan määrittelystä: vahinko ja menetykset voivat näkyä kuluttajien hyvinvoinnissa eri tavoin. Kuluttajahaitan määrittelystä ja operationalisoinnista löytyy runsaasti tutkimusta, jossa haittaa on tarkasteltu tapauskohtaisesti kulloinkin tarpeisiin parhaiten soveltuvalla tavalla.

On kuitenkin olemassa tiettyjä vakiintuneita käsityksiä siitä, kuinka kuluttajahaittoja voidaan jäsentää. Toolkitissa viitataan Euroopan komission tilaamaan analyysiin vuodelta 2007.⁴⁰ Siinä tehdään selkeä jako kahteen laajaan kuluttajahaitan kategoriaan, joissa haittoja tarkastellaan toisistaan poikkeavista näkökulmista. **Henkilökohtainen** kuluttajahaitta kohdistuu tyypillisesti yksittäiseen kuluttajaan, kun tämä on ostanut tuotteen ja kokee virheen johdosta taloudellisia menetyksiä. Kuluttajan kohtuulliset odotukset eivät tällöin täyty. **Rakenteellinen** kuluttajahaitta johtuu puutteista markkinoiden toimivuudessa tai sääntelyssä. Siten hyvinvointihaitat koituvat kuluttajille laajasti makrotasolla. Esimerkiksi harhaanjohtava mainonta tuottaa yksilöllisten menetysten ohella myös rakenteellista haittaa. Haitat voivat ilmetä esimerkiksi valinnanvaran vähenemisenä, luottamuksen vähenemisenä tai hintojen nousuna. Haittaa arvioidaan suhteessa siihen, mikä tilanne olisi ollut, jos häiriötä ei olisi tapahtunut.

40 Euroopan komissio (2007). [An analysis of the issue of consumer detriment and the most appropriate methodologies to estimate it](#). Final Report for DG SANCO by Europe Economics. ks. myös OECD (2011), Enhancing Consumer Policy Making: The Role of Consumer Surveys, unpublished.

Toolkit-teoksessa on esimerkki, joka kuvaa rakenteellisen ja henkilökohtaisen haitan eroa. Esimerkkitapauksessa tuote tai sen hankinta olisi potentiaalinen riski viidelle prosentille kuluttajista. Jos tämä kuluttajaryhmä on tietoinen riskistä, ei voida katsoa syntyvän rakenteellisia menetyksiä. Sen sijaan tuotteen hankkineille kuluttajille voi koitua henkilökohtaista haittaa.

Käytännössä jako vaikutusten arvioinnissa ei kuitenkaan ole eikä voikaan olla näin kategorinen. Rakenteellisten kuluttajahaittojen tarkastelu viittaa vahvasti taloustieteilijöiden tapaan lähestyä aihetta, jolloin kuluttajan hyvinvointia mitataan kuluttajahyödyn (consumer surplus) avulla. Samalla tarkastelu nojaa ajatteluun kuluttajasta rationaalisena päätöksentekijänä. Euroeconomicsin aiemmin mainitussa tutkimuksessa esitetään, ettei viimeksi mainittu lähestymistapa ota riittävästi huomioon kuluttajien todellisia toimintaympäristöjä realiteetteineen. Käyttäytymis- ja informaatio-taloustieteen katsotaan tuottavan hyödyllistä tietoa kuluttajien käyttäytymisestä sekä uutta ymmärrystä siitä, miten kuluttajahaitat syntyvät ja millaisia haittoja kuluttajat saattavat kokea. Käyttäytymistaloustiede on nostanut esiin syitä haitoille kuluttajien käyttäytymisen inhimillisistä ja luontaisista käyttäytymismalleista, kun kuluttajakuva on muuttunut todenmukaisemmaksi.

Osa tästä tutkimuksesta keskittyy kuluttajien preferensseihin, osa kognitiiviseen käyttäytymiseen. Edellisessä kuluttajahaittojen nähdään syntyvän siitä, että kuluttajien preferenssit poikkeavat taloustieteen perinteisistä oletuksista. Kuluttajat eivät etsi vain omaa etuaan vaan myös tunteilla ja sosiaalisilla seikoilla on merkitystä. Kognitiivisen käyttäytymisen osalta kuluttajat tekevät inhimillisiä virheitä, kuten esimerkiksi tulkitsevat väärin käyttäytymisensä seurausten todennäköisyyksiä (belief bias).

Henkilökohtainen kuluttajahaitta jaotellaan karkeasti **taloudellisiin ja ei-taloudellisiin** haittoihin. Suorat taloudelliset haitat ovat menetyksiä, jotka syntyvät tyypillisesti, kun kuluttajan hankkima tavara osoittautuu vialliseksi. Maksetulla kauppahinnalla ei ole saatu odotusten mukaista tuotetta. Taloudelliset haitat voivat olla myös välillisiä (esim. viallisen tavaran korjauttamisesta syntyneet puhelin- ja matkakulut) tai tilanteen aiheuttamia seurannaisvaikutuksia (esim. pakastimen vian takia sulaneet elintarvikkeet ja syntynyt vesivahinko). Ei-taloudelliset haitat ovat haittoja, joita usein kutsutaan psykologisiksi tai emotionaalisiksi haitoiksi. Ne voivat olla tilanteen aiheuttamia tunteita (esim. pettymystä, mielipahaa, suuttumusta, epäluottamusta), mutta myös kuluttajan kokemaa ajan menetystä ja vaivannäköä. Näillekin haitoille voidaan laskea taloudellinen arvo (esim. asian hoitamiseen kuluneen ajan kustannus).

3.2.2 *Kuinka kuluttajahaittoja voidaan tunnistaa ja mitata?*

Kuluttajahaittojen selvittäminen on olennaista, jotta viranomaisen päätöksenteko perustuu näyttöön ongelmien aiheuttamista seuraamuksista. Tällöin toimintaa asiassa voidaan pitää oikeutettuna.⁴¹ Kuluttajahaittojen luonteen ja vaikutusten arviointi on sekä laadullista että määrällistä.

41 Nesta (2016). [Using Research Evidence – Practice Guide](#).

Kuluttajahaittojen arvioinnin pohjana voidaan käyttää monenlaisia lähteitä, kuten esimerkiksi sidosryhmiltä saatavaa tietoa, julkisesti saatavissa olevia tilastoja, toimeenpantuja oikeuden ratkaisuja, kuluttajavalitusaineistoja tai erillisiä tutkimuksia kulloiseenkin tarpeeseen⁴². Useimmiten samat menetelmät, joilla kuluttajaongelmat tunnistetaan, antavat myös osviittaa kuluttajien menetyksistä. Tyypillisin täsmentävä tutkimusmenetelmä lienee kuluttajakysely tai -haastattelu, mutta arvioinnin apuna voidaan käyttää myös esimerkiksi ryhmäkeskusteluja, mystery shoppingia ja erilaisia aineistoihin sovellettavia testejä ja mallinnuksia. Riippumatta siitä, millaisiin lähteisiin kuluttajahaittojen arviointi perustuu, arvioinnissa on syytä noudattaa lähdekriittisyyttä. Esimerkiksi joillakin sidosryhmillä voi olla omat intressinsä välittää tietynlaista tietoa tai kuluttajavalitusaineisto voi antaa vinoutuneen kuvan kaikkien kuluttajien tilanteesta markkinoilla, kuten OECD:n Consumer Complaint Information raportissa kuvataan.⁴³

Tyypillistä on, että kuluttajahaittojen arviointi on hankalaa. Siitä huolimatta on tärkeää, että **haittoja kuvaillaan ja arvioidaan niin hyvin kuin mahdollista**, jotta saadaan parempi kokonaiskuva ongelmasta ja sen vaikutuksista kuluttajiin ja markkinoihin sekä aineksia oikeanlaisten ja tehokkaiden ratkaisukeinojen löytämiseksi. Toimenpiteisiin ryhtyminen kuluttajahaittojen poistamiseksi edellyttää haittojen luonteen ja laajuuden ymmärtämistä.

Laadullisen arvioinnin tavoitteena on ennen kaikkea tunnistaa ja kuvailla mahdollisimman kokonaisvaltaisesti kuluttajille koituvia haittoja, myös sellaisia haittoja, jotka muuten saattaisivat jäädä herkästi havaitsematta. Piilohaittaa voi syntyä, kun verkkokaupassa pettyneet asiakkaat rajaavat jatkossa verkkokaupat asiointinsa ulkopuolelle. Tällaiset "piilohaitat" voivat joissakin tapauksissa osoittautua jopa olennaiseksi syyksi puuttua ongelmalliseen tilanteeseen. Laadullinen arviointi jäsentää kuvaa ongelman aiheuttamista kuluttajahaitoista kokonaisuutena.

Kuluttajahaitan **määrällisessä arvioinnissa** tavoitteena on täsmentää, millaisia kustannuksia haitoista aiheutuu kuluttajille ja kuinka laajoja kyseiset haitat ovat. Kuluttajahaitan määrällinen mittaaminen on useimmiten vaikeaa ongelmaan liittyvien tekijöiden määrän ja niiden luonteen vuoksi. Silti olemassa on joitakin menetelmiä kuluttajahaittojen arvioimiseksi sekä sen ohjeistamiseksi, miten kuluttajahaittaa koskevaa tietoa voidaan tunnistaa, esittää ja analysoida.⁴⁴

Paljon käytetty tapa on tarkastella kokonaisvaltaisesti erilaisten kuluttajaongelmien esiintyvyyttä ja ongelmista koituvia kuluttajahaittoja laajan väestötöksen ja usein vielä väestöä edustavan aineiston avulla, joka on kerätty kuluttajakyselyllä tai -haastatteluilla. Tästä on paljon esimerkke-

42 Office of Fair Trading(2010), [Guidance for Market Studies](#).

43 OECD CCP (2011), Enhancing consumer policy making: the role of consumer complaints.

44 Europe Economics (2007), [An analysis of the issue of consumer detriment and the most appropriate methodologies to estimate it](#). Final Report for DG SANCO by Europe Economics.

jä eri puolilta maailmaa.⁴⁵ Näissä laskelmissa kuluttajahaittoihin voidaan sisällyttää erilaisia koettuja haittoja, joille lasketaan kustannukset. Usein haittoihin lasketaan ongelmasta niin välittömästi syntyneet kustannukset (esim. tavarán arvon menetys) kuin myös sen korjaamisesta aiheutuneet välilliset kustannukset (esim. puhelin- ja matkakustannukset).

Toinen tapa on keskittyä tutkimaan vain tiettyä tavaroiden tai palveluiden markkinaa ja kuluttajien siellä kokemia ongelmia erilaisen menetelmin. Tästäkin löytyy lukuisia esimerkkejä.⁴⁶

Kuluttajahaitan taloudelliset kustannukset voivat olla selkeästi näkyviä ja mitattavia tai vaikeammin havaittavia ”**piilokustannuksia**”. Ne voivat syntyä taloudellisista, mutta myös eitaloudellisista kuluttajahaitoista. Esimerkiksi tuotteiden saatavuuspuutteet tai liikkuvuuden esteet markkinoilla aiheuttavat kuluttajamenetyksiä. Jopa innovointikehityksen jähmeys johtaa kuluttajahaittaan. Todelliset, kouriintuntuvat taloudelliset haitat mittaavat rahallisia menetyksiä ja kustannuksia, jotka aiheutuvat niin ongelmista tavaroissa ja palveluissa kuin ongelmien selvittämisestä ja siihen käytetystä ajasta (esim. viallisen tuotteen korjaaminen tai vaihtaminen, ongelman selvittämiseen kulunut aika, matka-, postitus- ja puhelinkulut). Näille haitoille voidaan suhteellisen helposti asettaa hintalappu.

Kuluttajahaitalla saattaa edellä olevan mukaan olla taloudellisia seurannaisvaikutuksia, jotka eivät ole kuluttajalle välittömästi näkyviä kustannuksia. Menetysten määrittelyssä voi olla vaikeuksia, kun yritetään hahmottaa, syntykö haitta esimerkiksi epäluottamuksesta tiettyyn kaupankäyntimenetelmään, tietyn alan tuotteisiin vai yksittäiseen yritykseen. Markkinoiden toimivuuden kannalta on hyvä, jos kuluttaja oppii välttämään jatkuvia ongelmia aiheuttavaa yritystä tai tarjontamallia.

Taloudelliset kustannukset voivat pitää sisällään myös yritysten kuluja, jotka sisällytetään kuluttajahintoihin, sekä hallinnollisia menoeriä, kuten esimerkiksi veroja. Ylisääntelyn aiheuttamat kustannukset sisällytetään hintoihin, jolloin kuluttajat kärsivät menetyksiä. Tällaisia kustannuksia on jo huomattavasti vaikeampi määritellä kuin aiemmin esitettyjä välittömiä kuluttajahaitasta johtuvia taloudellisia menetyksiä.

45 Ks. esim. Department for Business Innovation & Skills, BIS (2014). [Consumer Engagement and Detriment Survey 2014](#). Vastaavanlainen IPSOS-markkinatutkimuslaitoksen tekemä tutkimus Australiasta: Consumer Affairs Victoria (2006). [Consumer Detriment Survey](#).

46 Ks. esim. australialaistutkimus Victorian alueen taksimarkkinoilla koetuista kuluttajahaitoista: Latitude Insights (2012). Taxi Services Commission. [Consumer Detriment Research](#). Tai Euroopan komission London Economicsilla teettämä tutkimus kuluttajahaitoista valmismatkamarkkinoilla: The European Commission – Health and Consumers DG (2009). [Study on Consumer Detriment in the area of Dynamic Packages](#).

Vaikeasti määriteltäviä kustannuksia syntyy myös psykologisista tai emotionaalisista kuluttajahaitoista, joita mittaamisen sijaan joudutaan useimmiten vain kuvailemaan. Tällaisia kuluttajahaittoja ovat esimerkiksi turhautuminen, stressi, mielipaha ja pettymys. Vaikeasta mitattavuudesta huolimatta kustannukset voivat olla hyvin suuret, kun puhutaan mielenrauhasta ja terveysvaikutuksista – etenkin silloin, kun asia kehittyy salakavalasti ja on merkittävä kuluttajalle itselleen. Vaikutusten merkittävyys näkyy esimerkiksi, jos kuluttajien luottokelpoisuusarvioinnit järjestelmällisesti laiminlyödään, kuluttajat saavat luottoa vaikka eivät ole maksukykyisiä, ja sen seurauksena ylivelkaantuvat – vaikutukset kohdistuvat paitsi yksittäisiin kuluttajiin ja perheisiin, myös erilaisiin neuvonta-, valvonta- ja toimeenpanotahoihin.

Haittoja selvitettäessä kannattaa pitää mielessä, että pieniä, harmittomiksi arvioitavia vahinkoja sisältyy kaikkeen inhimilliseen toimintaan – pyrkimys poistaa kaikki mahdolliset haitat voi lopulta aiheuttaa kuluttajille suuremmat kustannukset kuin satunnaisten inhimillisten virheiden sietäminen. Pelkästään menetysten syntyminen sinänsä ei ole merkki siitä, että OECD-suosituksen mukaista prosessia kannattaa jatkaa. Siksi olennaista kuluttajahaittojen arvioinnissa ja mittaamisessa on juuri haittojen suhteuttaminen ja haitan merkityksen tarkastelu niin yhden kuluttajan, eri kuluttajaryhmien kuin laajan kuluttajajoukon näkökulmasta samoin kuin haitan ja menetysten kehittyminen aikaa myöten. Toisinaan haitta ja menetykset kohdistuvat vain osalle kuluttajista samaan aikaan kun joku toinen kuluttajaryhmä hyötyy markkinatilanteesta (waterbed effect).

Erityisen tärkeä on hahmottaa, kohdistuvatko menetykset erityisesti heikoille ja haavoittuville kuluttajille. OECD:n suosituksessa nämä ryhmät on määritelty siten, että heikossa asemassa olevilla kuluttajilla tarkoitetaan kuluttajia, jotka ominaisuuksiensa tai olosuhteidensa vuoksi ovat jatkuvasti alttiita vahingoille. Haavoittuvia kuluttajia ovat puolestaan kuluttajat, jotka ovat alttiita vahingoille tietynä ajankohtana johtuen toimialan piirteistä, kulutushyödykkeen ominaisuuksista, hyödykesopimuksen luonteesta tai kuluttajan ominaisuuksista tai muista olosuhteista. Aiheesta on myös EU-raportti, jossa on edelleen täsmennetty haavoittuvuuden eri ulottuvuuksia⁴⁷. Tässä yhteydessä on tarpeen muistuttaa, että käyttäytymistaloustieteen tutkimustuloksissa havaitut käyttäytymismallit eivät ole tyypillisiä pelkästään heikoille ja haavoittuville kuluttajille vaan tutkimusten mukaista käyttäytymistä voidaan havaita kaikissa kuluttajissa.

Consumer Policy Toolkitissa kehoitetaan hankaluuksista huolimatta selvittämään erilaisia kuluttajahaittoja **riittävästi**. Kuluttajahaittoja selvitettäessä voi olla hyötyä **sidosryhmien ja ulkopuolisten asiantuntijoiden** mukaan ottamisesta selvitystyöhön. Sidosryhmien osuuteen palataan myöhemmin tarkemmin. Haittojen selvitys riittävällä tasolla helpottaa toimenpiteen tason arviointia ja antaa vertailukohteen valitun toimenpiteen vaikutuksille.

47 European Commission. London Economics, VVA Consulting and Ipsos Mori consortium for European Commission (2016) [Consumers vulnerability across key markets in European Union](#).

Esimerkkiasiassa (tilausansa) todettiin olevan verraten vaivatonta selvittää kuluttajien rahallisia menetyksiä suuntaa-antavalla tavalla kuluttajien valitusaineiston pohjalta. Sen sijaan haitan kohdistuminen eri kuluttajaryhmiin ja muut kuin selkeät taloudelliset menetykset yhden kuluttajan kohdalla vaativat enemmän työtä. Suhteellisuus on pidettävä mielessä sikäli, että kun aineisto osoittaa merkittäviä menetyksiä, mitä muu käytössä oleva informaatio vielä vahvistaa, ei ole tarvetta edetä monimutkaisempiin haittamäärittäyksiin kuten kuluttajien luottamuksen vähenemiseen, verkkokaupankäynnin välttämiseen jne. Jos asiantuntijoiden ja sidosryhmien keskusteluissa ollaan vakuuttuneita toimenpiteiden tarpeesta menetysten vähentämiseksi, on hyvä siirtyä hankkeessa eteenpäin. Sitä, mikä on riittävä näyttö, ei voi määrittellä yksiselitteisesti. Tärkeää on, että prosessissa edettäessä voidaan todeta suunniteltavilla toimenpiteillä olevan vaikutusta menetyksiin ja että toimenpiteet eivät ole suhteettomia muilta vaikutuksiltaan. Seuraavassa luvussa avataan sitä, millä perusteilla päätös toimenpiteistä tehdään.

3.3 Suosituksen vaihe 3: Tarvitaanko kuluttajahaittojen johdosta toimenpiteitä

Kuluttajavahinkojen vuoksi tarvittavat toimenpiteet

- Tarvitaanko kuluttajavahingon vuoksi toimenpiteitä?
- Käynnistetäänkö toimenpiteet?

Vaiheen 3 tavoitteena on määrittää, onko viranomaisen toiminta oikeutettua kuluttajille aiheutuvan haitan perusteella. Vaihe on merkittävä, koska se auttaa kuluttajaongelmien käsittelyn priorisoinnissa. Päätettäessä markkinoihin puuttumisesta on suosituksen mukaan pohdittava seuraavia kysymyksiä:

1. Mikä on kuluttajille aiheutuvien haittojen laajuus? Markkinoihin puuttuminen saattaa olla oikeutettua, jos vahingot ovat pienet, mutta koskettavat suurta määrää kuluttajia, tai vaihtoehtoisesti, jos pienen ryhmän kokema haitta on merkittävää. Kuluttajaongelman aiheuttamien haittojen merkitys, kohdentuminen ja laatu ovat keskeisiä tekijöitä, kun mietitään markkinoihin puuttumista.
2. Ketä haitat koskevat? Tiettyihin ryhmiin, kuten lapsiin, vanhuksiin tai sosiaalisesti heikossa asemassa oleviin kohdistuvat suhteettomat haitat on otettava huomioon. Heikkojen ja haavoittuvien kuluttajien määrittelyssä on lähdettävä OECD:n suosituksesta, jonka mukaan haavoittuvuus voi johtua useista tekijöistä ja olla tilapäistä tai pysyvää. Kohdistuvatko haitat lähinnä nk. edelläkävijäkuluttajiin? Toisinaan haittoja voi kohdistua osaan kuluttajista, kun taas osa hyötyy (nk. waterbed-ilmiö). Miten silloin arvioidaan toimenpiteiden tarvetta?
3. Mikä on kuluttajille aiheutuvien haittojen todennäköinen kesto? On arvioitava, kuinka haitat tulevat todennäköisesti muuttumaan ajan myötä. Haittojen oletettu lisääntyminen

saattaa tukea markkinoihin puuttumista. Jos menetyksiä aiheuttavaa kertakulutushyödykettä ostetaan usein ja kuluttaja havaitsee ongelman heti ottaessaan tuotteen käyttöön, on parempi varmistaa nopeasti kuluttajille taloudelliset hyvitykset kuin ryhtyä suosituksen mukaiseen pidempään prosessiin. Onko kyse uuden innovaation alkuvaiheen ongelmista, joiden voidaan olettaa korjautuvan? Kohdistuvatko menetykset tässä tilanteessa edelläkävijöihin vai heikkoihin ja haavoittuviin kuluttajiin? Onko muilla tahoilla tekeillä haittaa vähentäviä toimia?

4. Mitä poliittisia, sosiaalisia ja taloudellisia seurauksia on siitä, että viranomainen ei puutu ongelmaan? Voiko puuttumatta jättäminen johtaa haittojen kasvuun jopa useammalla toimialalla? Riittävätkö nopeasti toteutettavat valvontatoimet ongelman ratkaisuun? Onko ongelman selvitys jo käynnissä jossain muualla kansallisesti tai kansainvälisesti ja mitä se merkitsee? Mitä seuraa siitä, että jäätäisiin odottamaan muiden toimenpiteitä kuten esimerkiksi EU- tai kansallista lainsäädäntöä? Voidaanko menetyksiä vähentää tänä aikana?
5. Koituuko taloudelle muita huomattavia kustannuksia? Aiheuttaako ongelma vahinkoja muille tahoille? Vääristääkö se esimerkiksi yritysten välistä kilpailua? Vähentääkö se kuluttajien yleisesti tuntemaa luottamusta markkinoiden toimintaan?

Yhteenvetona: on tutkittava, onko tilanne kokonaisuutena arvioiden kuluttajaviranomaisen toimenpiteitä edellyttävä.⁴⁸

Consumer Policy Toolkit -raportin mukaan markkinaselvitykset ovat toimiva tapa täsmentää sitä tietoa, mitä esimerkiksi valitusaineistosta saadaan. Toolkitissa suositellaan, että tällaisten markkinaselvitysten tekemisessä huomioidaan, että

- **arvioinnissa tunnistettu ongelma määritellään täsmällisesti**
- **markkina, jossa ongelma esiintyy, yksilöidään**
- **ongelman laajuutta arvioidaan sekä yksittäisten kuluttajien että markkinarakenteen kannalta**
- **määritellään ne heikot ja haavoittuvat kuluttajaryhmät, jotka kokevat merkittäviä menetyksiä sekä**
- **tutkitaan edellyttääkö tilanne kokonaisuus arvioiden kuluttajaviranomaisen toimenpiteitä.**

48 Competition & Markets Authority (2015), Market Studies and Market Investigations; [Supplemental guidance on the CMA Guidance](#).

Kun haitan kohdistumista ja vaikutuksia on arvioitu, kuluttajaviranomaisen on suosituksen mukaan päätettävä

1. onko viranomaisen toimenpiteitä harkittava (jos on, jatketaan vaiheeseen 4)
2. tarvitaanko lisää näyttöä haitoista ennen toimenpiteiden harkintaa (jos tarvitaan, palataan vaiheeseen 2)
3. onko riittävän hyvä käsitys ongelmasta ja sen syistä (jos ei, palataan vaiheeseen 1) sekä
4. voidaanko edellisen vaiheen perusteella todeta, että toimenpiteisiin ryhtyminen tarpeellista, jolloin prosessi voidaan lopettaa.

Suositus edellyttää, että prosessin aikana harkitaan kunkin vaiheen yhteydessä, voidaanko siirtyä eteenpäin, onko olemassa oleva selvitys riittävä jatkoa ajatellen. Markkinoilla tapahtuvia muutoksia on seurattava prosessin aikana: alkuperäinen ongelma saattaa muuttua, poistua tai siihen voi puuttua joku toinen taho.

Toolkitissä vaiheen 3 kuvailu tarjoaa hyödyllisen listan kysymyksiä kuluttajaviranomaisten pohdittavaksi silloin, kun arvioidaan viranomaisen toiminnasta saatavia hyötyjä suhteessa kuluttajaongelmaan puuttumisessa käytettäviin resursseihin. Mikäli on epäilyksiä toimenpiteen oikeutuksesta, keskustelut sidosryhmien kanssa tai ulkopuoliset asiantuntijat voivat tuoda lisätietoa asiaan.

Esimerkkitapauksessa oli varsin helppo todeta tarve jatkaa prosessia: tilausansaongelmasta ja sen syistä oli hyvä ymmärrys, kuluttajahaitta oli mittava, menetykset kohdistuivat myös heikkoihin kuluttajaryhmiin eikä perinteisen valvonnan tehostaminen riittänyt.

3.4 Suosituksen vaihe 4: Määritellään toiminnan tavoite ja listataan toimintavaihtoehdot

Toiminnan tavoitteet

- Asetetaan toiminnan tavoite
- Miten tavoite saavutetaan?

OECD:n kuluttaja-asiain päätöksentekomallin neljännessä vaiheessa määritellään toiminnan tavoite mahdollisimman täsmällisesti ja valitaan toimintavaihtoehdot keinovalikoimasta. Tavoitemäärittelyn onnistumiseen vaikuttaa, kuinka hyvin ongelman ja sen syyn täsmentämisessä on onnistuttu.

Keinovalikoima on syytä pitää laajana. Siksi tulisi pohtia myös yhteistyössä toimia, joihin muut sidosryhmät voisivat ryhtyä tavoitteiden saavuttamiseksi. Käyttäytymis- ja informaatiotaloustieteen sisältö kannattaa ottaa huomioon keinovalikoimassa, jotta voidaan varmistaa keinojen tehokkuus ja yhteensopivuus kuluttajan todellisen käyttäytymisen kanssa.

Kuluttajansuojasäännöksiä soveltava viranomainen ei itse pysty ratkaisemaan kuluttajaongelmaa lainsäädäntöä muuttamalla. Jos valitut viranomaiskeinot eivät vaikuta kuluttajahaittaan tarkoitetulla tavalla, viranomaisella voi olla perusteluja lainsäädäntöaloitetta varten. Mutta vaikka kuluttajahaitta johtuisi disruptiivisista innovaatioista, on silti kuluttajien hyvinvoinnin vuoksi syytä pohtia jo ilmaantuneiden kuluttajaongelmien ratkaisemiseksi muita keinoja kuin lainsäädäntöä. Merkittävän markkinamuutoksen alkuvaiheessa ei vielä pystytä tunnistamaan toimivan lainsäädäntöratkaisun kannalta keskeisiä tekijöitä. Tässä tilanteessa on tärkeää pitää yhteyttä myös ministeriötasolle. Ensimmäiset merkit kulutusilmiöiden mahdollisista haitoista tulevat usein kuluttajaviranomaisille. Tässä yhteydessä on jälleen syytä korostaa kykyä löytää tällaiset heikot signaalit valitus- tai muusta aineistosta. Sitä helpottaa, kun tietoaaineistoa seulovilla on **hyvä tietotaso yhteiskunnassa tapahtuvista muutoksista**.

3.4.1 Toiminnan tavoitteen määrittäminen

Toimenpiteille on määriteltävä täsmälliset tavoitteet, jotka ovat yhdenmukaisia kuluttajapolitiikan yleisten tavoitteiden kanssa ja jotka vähentävät kuluttajille aiheutuvaa, tunnistettua haittaa tai poistavat sen. Suomen kuluttajapolitiikan yleiset tavoitteet kuluttajien luottamuksesta ja hyvinvoinnista ovat yhdensuuntaisia EU:n kuluttajatavoitteiden kanssa.

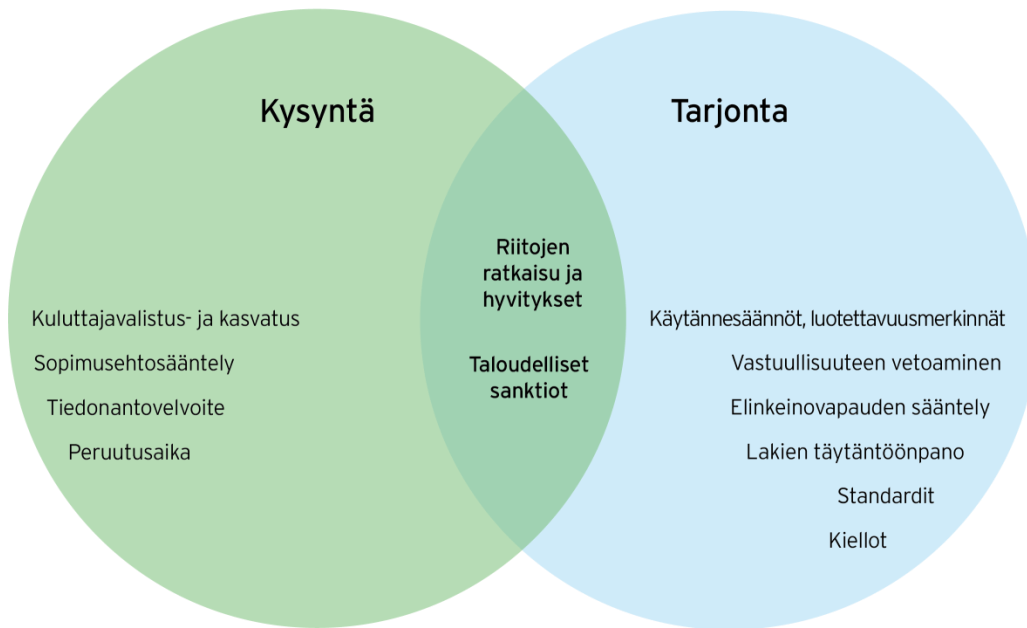
Tavoitteen määrittämisessä on otettava huomioon, millaisia muutoksia markkinoilla tavoitellaan ja rajattava muutokset vain välttämättömään. Välttämätön ei tarkoita tässä yhteydessä, että toimet suunnataan vain esimerkiksi niihin yrityksiin, joiden menetyksiä aiheuttavasta toiminnasta on jo kokemusta. Mikäli toimintatapa todennäköisesti yleistyy, on toimenpiteiden toteutuslaajuudessa otettava tämä riski huomioon.

Tavoitteen mahdollisimman tarkka määrittäminen tässä vaiheessa varmistaa soveltuvien keinojen valitsemisen onnistumisen ja tuloksen arvioinnin luotettavuuden myöhemmässä vaiheessa. Toimintavaihtoehdoille ei ole välttämätöntä asettaa mittareita eikä se aina ole mahdollistakaan. OECD:n päätöksentekomallin mukaan olisi kuitenkin hyödyllistä, jos jo siinä vaiheessa kun toiminnan tavoite määritetään ja keinoja valitaan, pohditaan myös, miten valittujen keinojen tuloksellisuutta voidaan mitata.

3.4.2 Selvitetään laaja-alaisesti, mitä keinoja voitaisiin käyttää tavoitteen saavuttamiseksi

Tavoitteen asettamisen jälkeen neljännessä vaiheessa myös tarkastellaan mahdollisimman laaja-alaisesti, millä vaihtoehdoilla, käytännössä toimeenpantavilla keinoilla voidaan päästä tavoitteeseen.

Toimintavaihtoehdoissa tulisi tarkastella uusien keinojen rinnalla olemassa olevien keinojen vahvistamista. Lisäksi tulisi pohtia kenen vastuulla keinojen toteuttaminen on (viranomaiset ja/tai järjestöt, elinkeinonharjoittajat) ja miten velvoittavista keinoista on kyse (vapaaehtoinen toimintamuutos, ohjeistus, viranomaispäätös). Tärkeää on myös saada käsitys siitä, mitä kustannuksia koituu ja mille tahoille, miten asiasta viestitään sidosryhmille ja kuluttajille sekä onko otettava erityisesti huomioon joku kuluttajaryhmä.



Kuvio 2. Kuluttajaongelmiin puuttumisen tyypillinen keinovalikoima.⁴⁹

OECD on suosituksessaan listannut 12 toimintavaihtoehtoa, joita voidaan käyttää kuluttajaongelmien ratkaisussa. Toimenpiteet voidaan jaotella sen mukaisesti, mikä taho on toimijana (viranomainen /elinkeinoelämä), ja kohdistuvatko ne kysyntään (kuluttajiin) vai tarjontaan (elinkeinonharjoittajiin). Lista ei ole kattava vaan uusien toimivien keinojen kehittäminen on mahdollista ja toivottavaa. Tärkeää on, että keinojen täsmentämisessä otetaan huomioon kuluttajien todellinen käyttäytyminen.

Kysyntään voidaan puuttua OECD:n suosituksen mukaan ainakin seuraavilla keinoilla:

Kuluttajavalistus ja -kasvatus

Kuluttajavalistus ja -kasvatus ovat keinoja parantaa läpinäkyvyyttä markkinoilla, kehittää kuluttajien tietotaitoa ja rohkeutta toimia. Keinoilla pyritään vaikuttamaan kuluttajien käyttäytymiseen ja estämään ongelman laajeneminen. Haluttu vaikutus kuluttajien käyttäytymiseen on joko lyhytkestoinen (esim. valistuskampanja) tai pitkäkestoinen (esim. kuluttajakasvatus).⁵⁰

⁴⁹ OECD, Consumer Policy Toolkit (2010)

⁵⁰ Natali Helberger (2013), [Form Matters – Informing Consumers Effectively](#), Institute for Information Law (IViR), University of Amsterdam.

Tiedonantovelvoite

Hyvin suunnattu tieto tehostaa kuluttajan päätöksentekoa mm. helpottamalla tuotteiden ja palveluiden vertailua, lisäämällä läpinäkyvyyttä ja tyytyväisyyttä kulutus päätökseen, estämällä kuluttajaongelmien syntymistä ja suojaamalla kuluttajaa huijauksilta. Tiedon tulisi olla riittävää, selkeässä muodossa, ymmärrettävää ja oikea-aikaista kuluttajan päätöksentekoon nähden. Ongelmia on kuitenkin havaittu sen suhteen, missä muodossa tieto kannattaa esittää kuluttajalle. Uusina mahdollisuuksina on esitetty käyttäytymistaloustieteen tutkimustulosten laajempaa huomioonottamista, välittäjien (brokers) käyttämistä apuna eräitä palveluja valittaessa tai kuluttajien omien tietojen käyttämistä valintaprosessissa (smart disclosure). Tiedottaminen voi sisältää myös erilaisten vertailusivustojen perustamisen ja ylläpidon⁵¹. Vastuutahoja voi olla sekä julkisella että yksityisellä sektorilla.

Peruutusaika

Peruutusaika antaa kuluttajalle oikeuden tutustua tuotteeseen ja myös muuttaa mieltään. Etäkaupassa ja kotimyynnissä kuluttajalla on lakisääteinen peruutusoikeus. Yritys- ja alakohtaisin ratkaisuin voidaan tietyissä tilanteissa harkita peruuttamisoikeuden laajentamista, kunhan otetaan huomioon myös kilpailunäkökohdat.⁵² Peruutusaika voi toisaalta rohkaista kuluttajaa tekemään tilauksen ja vaikeus ryhtyä toimenpiteisiin (status quo bias) hankaloittaa sopimuksen peruuttamista. Siksi toimenpidepohdinnassa kannattaa miettiä huolellisesti muun kuin lakisääteisen peruutusajan toimivuutta.

Sopimusehtosääntely

Esimerkiksi eri toimialojen vakiosopimusehdoilla osapuolten asemaa tasapainotetaan ja kuluttajaa suojataan kohtuuttomia ehtoja vastaan silloin, kun ehtojen laadinnassa on otettu huomioon kuluttajanäkökulma. Yksittäiset riidat vähenevät, jos sopimusehdoissa on menettelytapaohjeita eri tilanteisiin. Sisällöltään kohtuulliset ehdot eivät sinänsä riitä, jos ehtojen esittämistapaan ei kiinnitetä huomiota. Viranomaisen tarkistamat alakohtaiset vakiosopimusehdot, joiden laatimissa ja kirjoitustavassa on otettu huomioon kuluttajaoikeus ja kuluttajanäkökulma sekä tieto ihmisten käyttäytymismalleista, voivat vaikuttaa tiettyjen kuluttajaongelmien vähenemiseen. Keskeinen ongelma sopimusehdoissa on kuitenkin, miten voidaan varmistua niiden luettavuudesta ja kuluttajan perehtymisestä ehtoihin.⁵³ Useissa maissa – myös Suomessa – pohditaan

51 Esimerkiksi Energiaviraston ylläpitämä [siusto](#) sähkön myyjistä ja myyntihinnoista.

52 Ks. MAO:256/08 Rentmar Oy

53 Elshout Maartje & al. (2016), [Study on consumers attitudes on terms and conditions produced by Consumers, Health, Agriculture and Food Executive Agency \(Chafea\) on behalf of Directorate General for Justice and Consumer.](#)

uudenlaisia keinoja esittää sopimusehdot niin, että keskeinen sisältö hahmottuisi kuluttajalle vaivatta. Tässä käytetään apuna sekä digitaalisuutta että käyttäytymistieteitä.

Tarjontaan voidaan puuttua OECD:n mukaan seuraavasti:

Vastuullisuuden vetoaminen

Keinoja, joilla voidaan vedota elinkeinonharjoittajan vastuullisuuteen, ovat esimerkiksi julkiset tunnustukset esimerkillisyydestä. Ei-toivottavaa käyttäytymistä voidaan vähentää erilaisilla naming and shaming -tavoilla kuten musta lista ja varoitukset. Mustalle listalle yritys voi joutua Suomessa vain, mikäli yritys ei noudata kuluttajariitalautakunnan suositusta. Sen sijaan kuluttajien varottaminen on mahdollista muissakin tapauksissa – silloin on järkevää tehdä yhteistyötä sidosryhmien kanssa viestin perille menon varmistamiseksi. Suomessa poliisi on tiedottanut näkyvästi ja tehokkaasti eräistä kuluttajaongelmista. Esimerkillisten toimintatapojen esille nostaminen on tehokasta, mikäli kuluttajat pystyvät käyttämään tietoa valinnoissaan ja hylkäämään menetyksiin johtavat valinnat. Kuluttajien halua toimia viiteryhmän mukaisesti voi käyttää hyväksi, kun kannustetaan asioimaan vastuullisten yritysten kanssa (bandwagon effect). Kuluttajien käyttäytyminen voi kannustaa muitakin yrityksiä näkemään vastuullisuuden kilpailuetuna.

Käytännösäännöt, luotettavuusmerkit

Erilaiset luotettavuusmerkit ja alan omat käytännösäännöt ovat keinoja, joilla edistetään alan parhaita käytäntöjä. Käytännösääntöjen valvonta on osoittautunut ongelmalliseksi: järjestöt eivät aina pysty käytännössä sitouttamaan jäseniään sääntöjen noudattamiseen tai noudattamisen varmistamiseksi ei ole toimivaa seuraamusjärjestelmää. Merkkien runsaus taas hämärtää niiden merkitystä päätöksenteossa. Merkkien vakiinnuttaminen vie aikaa. Se, miten kuluttaja merkin viestin ymmärtää, ei aina vastaa merkin tarkoitusta (framing).

Standardit

Standardit luovat toimialoille yhteiset, kansainväliset laatu- ja turvallisuussäädökset. Varsinaisten standardien aikaansaaminen on hidas prosessi. Niitä löytyy kuitenkin valmiina erilaisilta aihealueilta. Siksi standardin käyttöönottoon kannustaminen voi toimia kuluttajaongelmien ratkaisukeinona.

Elinkeinonvapauden sääntely

Ammattinimikkeet ja toiminnan harjoittamiseen vaadittavat luvat ja rekisteröinnit säätelevät laatua ja lisäävät luotettavuutta. Elinkeino-oikeudellinen sääntely ei kuitenkaan aina ole perusteltua kilpailun rajoittamissyistä eikä välttämättä korjaa ongelmaa. Jos elinkeinovapautta on säännelty, rikkomusten seuraamukset kuten toimiluvan menetys ovat niin ankarat, että tarvitaan kattavaa näyttöä kuluttajaongelmista. Tähän suositusprosessista voi olla apua.

Kiellot

ovat käytössä silloin, kun kuluttajien vapaata valintaa joudutaan rajoittamaan esimerkiksi kansanterveysystistä. Kiellot voivat kohdistua esimerkiksi siihen, missä olosuhteissa ja mille ryhmälle tuotetta voidaan tarjota. Kiellot ovat varsin usein lakitasolla. Muuten täsmentämistä toimintatapojen suhteen on tehty lähinnä hyvää tapaa koskevaa säännöstä sovellettaessa⁵⁴.

Lakien täytäntöönpano

Viranomaisilla tulee olla valvontatyössään käytössään laaja valikoima uskottavia sanktioita eriasteisten rikkomusten valvontaan. Keinoja ovat muun muassa suostuttelu, kiellot, tuomioistuimen määräämät oikaisu- tai kieltopäätökset. Normaalisti keinoja käytetään kevyimmästä lähtien sanktiopyramidin huipulla olevaan vaikuttavimpaan ja raskaimpaan keinoon. Tässä on jälleen syytä muistuttaa, että valvonnassa on oma priorisointitapa, jossa asioiden valikoitumisessa käsittelyyn ei noudateta OECD:n suositusprosessia.

Keinoja kysynnän ja tarjonnan väliltä ovat ensinnä **asian käsittely riidanratkaisuelimissä** kuten kuluttajariita- ja Finen erilaisia rahoituspalveluita käsittelevissä lautakunnissa. Kuluttaja-asiamies voi avustaa kuluttajia oikeudessa, mikäli kuluttajariitalautakunnan suositusta ei ole noudatettu, taikka asia on kuluttajansuojan kannalta merkittävä. Lisäksi kuluttaja-asiamies voi päättää asian viemisestä ryhmävalituksena kuluttajariitalautakuntaan taikka ryhmäkanteena käräjäoikeuteen. Haavoittuvien ja heikkojen kuluttajien näkökulmasta ryhmävalituksen käsittely on sikäli vaivattomampi, että se perustuu opt-out-järjestelmään toisin kuin ryhmäkanteen. Toisaalta lautakunta ei anna täytäntöönpanokelpoista päätöstä, vaan kuluttaja-asiamiehen on yritysten kanssa käytävissä neuvotteluissa sovittava hyvitysten suorittamisesta kuluttajille. EU:ssa on tavoitteena kytkeä entistä useammin kuluttajille tulevat hyvitykset valvontatoimenpiteisiin.⁵⁵

Yritykselle määrättävät sakot ja uhkasakot ovat myös kysynnän ja tarjonnan väliin jääviä keinoja. Kuluttaja-asiamies voi vaatia markkinaoikeutta määräämään kiellon tehosteeksi uhkasakon tai kieltoa rikottaessa uhkasakon maksuunpanoa. Sen sijaan seuraamus- tai markkinahäiriömaksua ei ole keinovalikoimissa. Markkinointirikoksen ja -rikkomuksen sanktiot ovat varsin vähäisiä.

54 Esimerkiksi MAO:257:09 koski pikaluottojen tarjontaa yöaikaan. Vastaava kieltö sisällytettiin sittemmin KSL 7 lukuun.

55 Peltonen- Määttä(2015), Kuluttajansuojaoikeus s.176.

Toiminnan tavoitteen määrittely ei ole helppoa suositusta sovellettaessa. On tarpeen miettiä perusteellisesti, mitä halutaan saavutettavan keinoilla. Tilausansamenettelyä käsiteltäessä todettiin tavoitteen muotoilun vaikeus – muotoilun pitäisi olla yhtäältä täsmällinen toisaalta niin väljä, että se ei kavenna keinovalikoimaa. Esimerkkitapauksessa pohdittiin monenlaisia keinoja valvonnasta informaatioon. Koska ongelma oli jo käsitteilyssä sekä kansallisesti että EU-tasolla, toimenpiteitä ei sen tarkemmin arvoitettu. Jatkossa asiantuntijoilla olisi tarpeen olla käyttäytymistaloustieteen perusosaamista. Kuluttajaongelman ratkaisussa on mietittävä asiaa tavoitteesta eikä nykyisistä työkaluista lähtien – silloin uudenlaisia lähestymistapoja voi syntyä. Jos valvontakeinot ovat puutteelliset, ainoa vaihtoehto valvonnan tehostamiseen ei välttämättä ole. Siksi on toivotavaa, että valvonnan keinovalikoima olisi samalla tasolla kuin muiden EU:n kuluttajasäännöksiä valvovien kansallisten viranomaisten. Toisaalta valvonnassa ei ole käytetty oikaisun vaatimismahdollisuutta 1980-luvun jälkeen.

3.5 Suosituksen vaihe 5: Arvioidaan toimintavaihtoehdot ja valitaan toteutettavat toimenpiteet

Toimintatavan valinta

- Arvioidaan eri toimenpidevaihtoehtojen kustannukset ja hyödyt

Kuluttajahaitan vähentämiseen soveltuvat toimenpidevaihtoehdot tulee arvottaa ja punnita keskenään sen jälkeen, kun ne on edellisissä vaiheissa arvioinnin suorittamiseksi riittävän tarkkaan yksilöity.

Vaiheen 5 tavoitteena on arvioida vaihtoehdot ja päätellä sen perusteella, mikä toimenpide (tai toimenpiteistä koostuva kokonaisuus) on asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi soveltuvin ja kustannustehokkain.

OECD:n suosituksessa ei pidetä kustannus-hyötyanalyysia aina välttämättömänä. Arviointia tarvitaan lähinnä, jos ongelma on merkittävä ja vaihtoehdoissa on lisäresursseja vaativia keinoja. arsinaisen kustannus-hyötyanalyysin sijasta voi käyttää tehokkuusarviointia. Siitä löytyy esimerk-

ki Iso-Britannian viranomaisen CMA:n Market studies and Market investigations kohdasta Effectiveness.⁵⁶ Menettelytapa vaikuttaa käytännölliseltä ja olennaiset asiat huomioon ottavalta.

Kustannus-hyötyanalyysi kattaa niin numeeriset eli määrällistettävissä olevat tekijät kuin myös laadulliset näkökohdat, joissa raha-arvoistaminen tai muu määrällistäminen ei ole tarkoituksenmukaista tai mahdollista (esim. yhteisölliset arvot ja eettiset näkökulmat).

Mikäli kustannus-hyötyanalyysi tehdään, sen laajuus ja syvyys tulee määritellä tarkasteltavien toimenpiteiden todennäköisten vaikutusten pohjalta. Kaikki kuluttajaviranomaisen toimet tai toimenpiteet eivät edellytä syvällistä analyysia. Ulkopuolisten asiantuntijoiden ja sidosryhmien näkemyksillä on tässä vaiheessa myös merkitystä. Toisaalta joissakin tapauksissa voi olla hyödyllistä ja tarkoituksenmukaista täydentää analyysia esimerkiksi kyselyillä arvioinnin syventämiseksi.⁵⁷

Tilanteissa, joissa kustannus-hyötyanalyysia tehdään, on tärkeää huomioida elinkeinonharjoittajille ja kuluttajille aiheutuneiden kustannusten lisäksi myös toimenpiteen kehittämisestä ja käytönotosta (esimerkiksi markkinoiden seurannasta, valvonnan toteuttamisesta tai informaatioaineiston laadinnasta) aiheutuvat oletetut kustannukset ja hyödyt perustasoon verrattuna. **Jos kyse on siitä, että priorisoidaan KKV:n kuluttajavastuualueella toiminnan kohteeksi otettavia asioita prosessin avulla, osa kustannuksista, kuten henkilötyövuodet, eivät edellytä lisäpanostusta vaan pysyvät perustasolla. Silloin joudutaan vertaamaan etupäässä muita kuin henkilökustannuksia.**

3.5.1 Toimenpidevaihtoehdoista aiheutuvien kustannusten ja hyötyjen arviointi

Kun OECD suosituksen mukaisessa prosessissa mietitään, millaista analyysia tehdään valittavien toimenpiteiden kustannuksista ja hyödyistä, on pidettävä mielessä ero lainsäädännön valmisteluun. Täytäntöönpanoviranomaisen toiminnassa ei tavanomaisesti käytetä keinoja, jotka rasittavat laajasti kaikkia markkinoilla toimivia tai edes merkittävää osaa toimijoista raskailla lisävelvoitteilla.

Tarkoituksenmukaisen markkinoille tehtävän väliintulon valinnassa ensimmäinen vaihe on kunkin käytettävissä olevan, vaiheessa 4 yksilöidyn toimenpidevaihtoehdon kustannusten ja hyötyjen arviointi. Kuluttajahaittojen väheneminen arvioitua toimenpidettä käytettäessä on saatavissa

56 Competition & Markets Authority (2015) [Supplemental guidance](#).

57 keskustelua kustannus-hyötyanalyysista ja käyttäytymistaloustieteestä esimerkiksi Atkinson, Giles & Mourato, Susana (2015), [Cost-Benefit Analysis And The Environment - Environment Working Paper No. 97](#), OECD, Environment Directorate.

oleva hyöty. Eri toimenpiteillä on tässä suhteessa erilainen vaikutus paitsi menetysten määrään myös haitan keston. Mitä enemmän kustannuksia aiheutuisi eri tahoille, sitä parempaa tietoa on oltava yhtäältä kuluttajahaitan oletetuista muutoksista ja toisaalta korjaustoimenpiteiden kustannuksista ja hyötytasosta suhteessa haittaan.

Kustannus-hyötyanalyysin tulisi tarjota esitettyjen toimenpidevaihtoehtojen arviointiin yleinen kehikko, joka ottaa huomioon hyödyt ja kustannukset, myös ne jotka ovat luonteeltaan eirahamääräisiä, laadullisia tai muuten vaikeasti määriteltäviä⁵⁸. Tarkka määrällinen analyysi ei ole itseisarvo.

Tämän suositusvaiheen tulisi tarjota päätöksenteon tueksi informaatiota ehdotettujen toimenpiteiden kaikista myönteisistä ja kielteisistä vaikutuksista. Analyysin tulee olla läpinäkyvä ja ymmärrettävä, jotta sidosryhmiä konsultoidessa saadaan aikaan hedelmällinen keskustelu. Huomioon otettavia seikkoja voivat olla myös toimenpiteiden toteutettavuus, yhdensuuntaisuus yhteiskunnallisten arvojen kanssa, eettiset näkökohdat, sekä vaikutukset muilla politiikkalohkoilla, esimerkiksi toimenpiteiden kilpailuvaikutukset. Asioista, joita ei voida määrällisesti arvioida, tulisi kuitenkin sisällyttää arviointiin päätöksen kannalta olennainen tieto.

3.5.2 Sidosryhmien konsultointi

Vaikuttava ja tehokas toimenpiteiden kehittäminen edellyttää sidosryhmien ja muiden asianosaisten tahojen kuulemistä viimeistään siinä vaiheessa, kun esiteltävänä on vaihtoehtoisia toimenpiteitä. Sidosryhmien kuuleminen voi tapahtua heti OECD-suosituksen mukaista prosessia aloitettaessa, jolloin on mahdollista saada erityistä asiantuntemusta. Tämä voi olla hyödyksi erityisesti silloin, kun kuluttajahaitasta on vasta heikkoja signaaleja. Näin voidaan saada tietoa ja näkemystä, jota muuten ei olisi ollut käytettävissä. Eri tahojen sitoutuminen toimintaan kasvaa mitä aikaisemmassa vaiheessa hankkeesta informoidaan ja ollaan valmiita vuorovaikutukseen. Päätökset toimenpiteistä tekee kuitenkin viranomainen. Kuulemistilaisuudessa voidaan varmistaa, että toimenpiteet ovat toteutettavissa, niillä on halutunlainen vaikutus ja ne ovat riittävän kattavia.

Kuultavia tai osallistettavia tahoja voivat olla esimerkiksi kuluttajajärjestöt sekä elinkeinoelämän järjestöt, yksittäiset yritykset, joihin toimenpiteet kohdistuvat, sekä muut asiaan liittyvät viranomaiset ja ministeriöt⁵⁹.

58 Vaikeasti arvioitavista kustannuksista ja hyödyistä, ja miten niitä voidaan käsitellä; ks. esim. Consumer Policy Toolkit, OECD, 2010, s.122

59 ks. esim. UK Cabinet Office (2008), [Code of Practice on Consultation](#) ja Consumer Policy Toolkit, OECD, 2010, s.123

Vaiheen 5 osalta todettiin esimerkkitapauksessa, että pitkälle yksilöity kustannus-hyötyanalyysi olisi varsin raskas menettelytapa. Seuraavassa kuluttajavastuualueella toteutettavassa suosituksen mukaisessa hankkeessa kannattaisi kokeilla edellä mainittua Iso-Britannian CMA:n mallia, jossa arvioidaan eri toimenpiteiden tehokkuutta ja vertaillaan niitä keskenään.

Sidosryhmien kuuleminen toteutettiin tilausansaa koskevassa esimerkkitapauksessa siten, että suosituksen tavoitteista ja sisällöstä kerrottiin sidosryhmille. Tilaisuuden nojalla vaikuttaa siltä, että sidosryhmien mukaan ottaminen mahdollisimman varhaisessa vaiheessa olisi hyödyllistä ja lisäisi hankkeeseen sitoutumista.

3.6 Suosituksen vaihe 6: Valitun keinon vaikuttavuuden arviointi

Arviointiprosessi

- Miten kuluttajaongelman ratkaisemisessa on onnistuttu?

OECD:n kuluttaja-asiain päätöksentekomallin viimeisessä vaiheessa tulee suunnitella, kuinka valitun keinon vaikuttavuutta arvioidaan. Olennaista tässä on palauttaa mieleen asetettu tavoite, joka tulee saavuttaa kustannustehokkaasti. Jälkikäteisarviointi on resurssien järkevän ja tarkoituksenmukaisen käytön takia ehdottoman tärkeää. Lisäksi se antaa arvokasta tietoa tulevaisuudessa toteutettavien toimenpiteiden suunnitteluun.

OECD:n suosituksen mukainen prosessi kuluttaja-asioissa on tietyllä tavalla **kokeilukulttuuria**: kerätään tiedot ja kokemukset toteutetusta keinosta ja tarpeen vaatiessa kokeillaan jotain muuta keinoa. Epäonnistuneiksi todettujen toimintamallien käyttö lopetetaan. Ei ole perusteltua siirtää jälkikäteisarviointia kovin pitkälle, kun on kyse kuluttajaviranomaisen hankkeesta. Järkevämpää on miettiä, miten kerätä havaintoja valittujen keinojen vaikutuksista jatkuvana seurantana. Jälkikäteisarvioinnin ajankohdan miettimisessä on lähtökohtana, että merkittävästi markkinoiden toimintaan vaikuttavien lainsäädäntötoimien jälkikäteisarviointi suoritetaan yleensä 3 vuoden kuluttua. Silloin laajankin toimenpiteen vaikutukset ovat ennättäneet syntyä. Toimenpiteen käyttöönoton jälkeen tehtävät arvioinnit voivat vaihdella kuluttajien yhteydenottojen kehittymisen seurannasta perusteelliseen selontekoon.

Arviointiprosessin suunnittelun alussa tulee määritellä, miten ja missä ajassa toteutetun toimenpiteen vaikutuksia arvioidaan; tehdäänkö se itsearvioiden tai toteutetaanko arvio laajemmin yhteistyössä muiden tahojen kanssa.

Lisäksi on otettava huomioon

- Mahdolliset toimenpiteestä riippumattomat muutokset kuluttaja-asiassa sekä valitun toimenpiteen yllättävät ja tahattomat vaikutukset
- Toimintaympäristön muuttuminen

Jos arvioinnissa ilmenee, että valittu toimenpide ei ole vaikuttanut tarkoitetulla tavalla tai ei enää ole käyttökelpoinen, vaihtoehtoina ovat:

- Toimenpiteen täytäntöönpanon tehostaminen
- Toimenpiteen muokkaaminen tai siitä luopuminen
- Toimenpidevaihtoehtojen tarkoituksenmukaisuuden ja tehokkuuden arviointi (paluu vaiheisiin 4 ja 5)
- Vaihtoehtoisten toimenpiteiden harkinta
- Kuluttajaongelman laadun ja syyn uudelleen hahmottaminen (paluu vaiheeseen 1)

Toimenpiteen jälkikäteisarviointi on hyvin samantyyppistä kuin kustannus-hyötyanalyysi prosessin 5. vaiheessa silloin, kun kyse on lainsäädäntötasoisesta toiminnasta. Se voi koostua sääntelyn kohteena olevien yhteisöjen itsearviointista, hallituksen, asiaan liittyvien viranomaisten ja kolmannen sektorin arvioinnista sekä kansalaispalautteen monitoroinnista. Esimerkiksi Australiassa keskeisimpien toimenpiteiden ja sääntelyn vaikuttavuutta tutkitaan kyselyn avulla. EU:ssa on teetetty runsaasti tutkimuksia käyttäytymistieteisiin tukeutuen tiettyjen toimenpiteiden kuluttajavaikutuksista. Tutkimusten pohjalta komissio arvioi toimenpiteiden tarpeen ja laadun. Esimerkteinä näistä voidaan mainita vuonna 2014 julkaistu tutkimus energiamerkkien vaikutuksesta kuluttajien ymmärrykseen ja ostopäätöksiin⁶⁰ ja vuonna 2013 julkaistu tutkimus autojen hiilidioksidimerkintöjen tehokkuudesta⁶¹.

Mitä tulee kuluttajaviranomaisiin ja jälkikäteisarviointeihin, esimerkiksi Isossa-Britanniassa on tehty pitkään arviointia viranomaisen toiminnan tuottamista kuluttajahyödyistä suhteessa toimintakustannuksiin.⁶² Kuluttaja-asioissa arvioinnin tekeminen ei ole ollut aivan ongelmaton. Kilpailuasioissa on pidempi perinne jälkikäteisarvioille.

60 London Economics (2014), [Study on the impact of the energy label –and potential changes to it –on consumer understanding and on purchase decisions](#). ENER/C3/2013-428.

61 Codagnone Christiano, Bogliacino Francesco & Veltri Giuseppe (2013) [Testing CO2/Car labelling options and consumer information](#).

62 Professor Davies, Stephen (2010) [A Review of OFT's Impact Estimation Methods](#) [Elshoutja Competition & Markets Authority Impact Assessment 2014/15](#).

Jatkossa jälkikäteisarviointia mietittäessä voi lähtökohtana olla jo käytössä olevat tavat kerätä palautetta toiminnasta sidosryhmäkyselyillä, sidosryhmien ja ministeriön muu palaute ja kuluttajayhteydenottojen kehittyminen.

4 Loppuyhteenveto

OECD:n kuluttaja-asioiden päätöksentekoa koskevan suosituksen sisältämät menettelytavat ohjaavat toimintaa tehokkaaksi ja vähentävät kuluttajien kokemia kuluttajahaittoja. Kuluttajaviranomaisen toiminnan läpinäkyvyys lisääntyy ja toimenpiteet ovat perusteltavissa paremmin. Lisäksi suosituksen käyttöönotto lisää yhteistyötä kuluttajavastuualueen, markkinatutkimuksen ja kilpailuvastuualueen välillä. Käyttäytymistaloustieteen näkökulma on nähty sekä OECD:ssä että EU:ssa tärkeäksi kuluttaja-asioissa, koska sen tutkimustuloksia käyttäen kuluttaja-asioissa tehtävien toimenpiteiden vaikuttavuus voi kasvaa pienemmillä kustannuksilla ja mahdollisen sääntelyn laatu parantuu. On tärkeää, että Suomessa EU:n jäsenmaana toimintaperiaatteet ovat yhdensuuntaisia EU:n kanssa. Suosituksen eri vaiheet sisältävät sellaisia elementtejä, jotka kuuluvat perusteltuun ja läpinäkyvään viranomaistoimintaan.

Suosituksen soveltaminen KKV:n kuluttajavastuualueella edellyttää tiivistä yhteistyötä markkinatutkimuksen ja kilpailuvastuualueen kanssa sekä käyttäytymistaloustieteiden ja tehokkuusarvioinnin riittävää osaamista. Siten voidaan varmistaa, että suositus lisää käytännössä KKV:n vaikuttavuutta kuluttaja-asioissa. KKV:n markkinatutkimusyksikkö on jo aloittanut Euroopan komission teettämien kuluttajatutkimusten tulosten referoinnin ja analysoinnin kuluttajavastuualueen päätöksenteossa hyödynnettäväksi. KKV:n järjestelmä kuluttajakysymysten havaitsemiseksi on keskittynyt nykyisin reaktiiviseen seurantaan kuluttajayhteydenottojen nojalla. On syytä pohtia, pitäisikö kehittää järjestelmällisempää markkinoiden seurantaa esimerkiksi markkinaselvityksillä ja pyrkiä myös vakiinnuttamaan proaktiivisen seurannan menettelytapoja. Tämä tukisi myös kilpailuvastuualueen toimintaa. Esimerkkihankkeessa ei saatu juurikaan käytännön kokemuksia ratkaisukeinojen vertailusta tai jälkikäteisseurannasta.

Liite



Lähteet

Atkinson Giles & , Mourato, Susana (2015), Cost-Benefit Analysis And The Environment - Environment Working Paper No. 97 , OECD, Environment Directorate, <https://dx.doi.org/10.1787/19970900>.

Australian Government (2015), Consumer Policy in Australia - A companion to the OECD Consumer Policy Toolkit, http://consumerlaw.gov.au/files/2015/09/Companion_to_OECD_Toolkit.pdf.

Codagnone Christiano, Bogliacino Francesco & Veltri Giuseppe (2013) Testing CO2/Car labelling options and consumer information. Final report. https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/transport/vehicles/labelling/docs/report_car_labelling_en.pdf.

Commerce Commission(2016), Consumer issues report 2016, <http://www.comcom.govt.nz/the-commission/consumer-reports/consumer-issues-report/>.

Commerce Commission (2015) Competition and Consumer Investigation Guidelines, , <http://www.comcom.govt.nz/the-commission/commission-policies/competition-and-consumer-investigation-guidelines/> .

Competition & Markets Authority Impact Assessment 2014/15, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/447017/CMA_impact_assessment_2014-15.pdf.

Competition & Markets Authority (2015), Market Studies and Market Investigations; Supplemental guidance on the CMA Guidance, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/462715/CMA3_Markets_Guidance_-_updated_September_2015.pdf.

Competition & Markets Authority(2016) Annual Plan 2016–17 https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/508136/AP2016-17-final_PRINT.pdf

Davies, Stephen (2010) A Review of OFT's Impact Estimation Methods http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20140402141250/http://www.of.gov.uk/shared_of/reports/Evaluating-OFTs-work/of1164.pdf.

Demos Helsinki, Avanto Helsinki (2015), Design for Government -kokeiluilla ihmislähtöistä ohjausta.

Elshout Maartje & al. (2016) Study on consumers attitudes on terms and conditions produced by Consumers, Health, Agriculture and Food Executive Agency (Chafea) on behalf of Directorate General for Justice and Consumers http://ec.europa.eu/consumers/consumer_evidence/behavioural_research/consumers_attitudes_terms_conditions/index_en.htm.

Euroopan komissio, Consumer Evidence –sivusto,

http://ec.europa.eu/consumers/consumer_evidence/consumer_scoreboards/index_en.htm.

Europe Economics (2007). An analysis of the issue of consumer detriment and the most appropriate methodologies to estimate it. Final Report for DG SANCO by Europe Economics.

http://ec.europa.eu/consumers/consumer_evidence/market_studies/docs/study_consumer_detriment.pdf.

Europe Economics (2007), Annex Assessing the Impact of Consumer Detriment: Handbook for the European Commission,

http://ec.europa.eu/consumers/consumer_evidence/market_studies/docs/handbook_consumer-detriment.pdf ja http://ec.europa.eu/consumers/archive/strategy/docs/study_consumer_detriment.pdf.

European Commission (2012) Communication From The Commission To The European Parliament, The Council, The Economic And Social Committee And The Committee Of The Regions A European Consumer Agenda - Boosting Confidence And Growth , COM(2012)225 final

European Commission, Better Regulation Agenda Infographic

http://ec.europa.eu/smart-regulation/images/br_infographic.png.

European Commission, Tool #28 Impacts on Consumers

http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/tool_28_en.htm.

Gatignon, Hubert and Le Nagard, Emmanuelle (2015), Manipulating Consumers is Not Marketing: A Commentary on Cass R. Sunstein's 'Fifty Shades of Manipulation' (November 5, 2015). INSEAD Working Paper No. 2015/87/MKT, <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2686547>.

Government of Canada (2011), Regulatory Strategy,

<http://www.horizons.gc.ca/eng/content/regulatory-strategy>.

Government of Canada(2010), Consumer Impact Assessment

https://www.ic.gc.ca/eic/site/oca-bc.nsf/eng/h_ca02564.html.

Gurría Angel (2011), OECD G20 Conference on Financial Consumer Protection, opening remarks,

<http://www.oecd.org/finance/oecdg20conferenceonfinancialconsumerprotection.htm>.

Helberger Natali (2013), Form Matters - Informing Consumers Effectively, Institute for Information Law (IViR), University of Amsterdam <http://www.ivir.nl/publicaties/download/1114>.

Ipsos (2006) for Consumer Affairs Victoria, Consumer Detriment Survey,

<https://www.consumer.vic.gov.au/resources-and-education/research>.

Competition and Consumer Protection Commission (2014), Detriment surveys

<http://ccpc.ie/consumer-detriment-study-ireland>.

Department for Business Innovation & Skills (2014), Detriment surveys

https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/319043/bis-14-881-bis-consumer-detriment-survey.pdf.

Joint Research Centre (JRC) (2016), Behavioral Insights Applied to Policy, http://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC100146/kjna27726enn_new.pdf.

Järvelä, Luukinen, Saastamoinen (2015), Toimintamalli KUTI-tietokannan tutkimuksellisen käytön kehittämiseksi (KKV:n sisäinen katsaus)

Kilpailu- ja kuluttajavirasto. Kuluttaja-asiamiehen priorisointiperiaatteet, päivitetty 3/2016 <http://www.kkv.fi/Tietoa-KKVsta/kuluttaja-asiamies/valvonnin-priorisointiperiaatteet>.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen Forbrugerforholdsanalyse (2014), <http://www.kfst.dk/Indhold-KFST/Nyheder/Pressemeddelelser/2014/20141206-De-her-brancher-volder-os-problemer?tc=E538038EB1E04A96B9964BE4C0F85F46>.

Konsumentverket(2016) Konsumentrapporten, <http://www.konsumentverket.se/globalassets/publikationer/var-verksamhet/konsumentrapporten-2016-konsumentverket.pdf>.

Latitude Insights (2012). Taxi Services Commission. Consumer Detriment Research. Final report http://taxi.vic.gov.au/_data/assets/pdf_file/0003/20829/LatitudeConsumerDetriment-PDF.pdf.

London economics (2014), Study on the impact of the energy label –and potential changes to it –on consumer understanding and on purchase decisions. ENER/C3/2013-428. Final report. <https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/Impact%20of%20energy%20labels%20on%20consumer%20behaviour.pdf>.

London Economics for European Commission Health and Consumers DG (2009). Study on Consumer Detriment in the area of Dynamic Packages. Final report. http://ec.europa.eu/consumers/archive/rights/docs/study_consumer_detriment_dyna_packages_en.pdf.

London Economics, VVA Consulting and Ipsos Mori consortium for European Commission (2016) Consumers vulnerability across key markets in European Union, http://ec.europa.eu/consumers/consumer_evidence/market_studies/docs/vulnerable_consumers_approved_27_01_2016_en.pdf.

Lunn Pete(2014), Regulatory Policy and Behavioural Economics, OECD <http://dx.doi.org/10.1787/9789264207851-en>.

Nesta (2016), Using Research Evidence – Practice Guide, http://www.nesta.org.uk/sites/default/files/using_research_evidence_for_success_-_a_practice_guide.pdf.

Nesta (2015), Better public services through experimental government, <http://www.nesta.org.uk/publications/better-public-services-through-experimental-government>.

OECD (2010), Consumer Policy Toolkit <http://www.oecd.org/sti/consumer/consumer-policy-toolkit-9789264079663-en.htm>.

OECD (2012) Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance <http://www.oecd.org/governance/regulatory-policy/2012-recommendation.htm>.

OECD (2014) OECD:n suositus kuluttaja-asioiden päätöksenteosta 2014,
<https://www.oecd.org/sti/consumer/Toolkit-recommendation-booklet.pdf>

OECD (2015), New Approaches to Economic Challenges Final Synthesis
<http://www.oecd.org/mcm/documents/Final-NAEC-Synthesis-Report-CMIN2015-2.pdf>

OECD CCP (2006) Report on the Roundtable on Demand-Side Economics for Consumer Policy
<http://www.oecd.org/sti/consumer/36581073.pdf>.

OECD CCP (2007) Report on the Roundtable on Economics for Consumer Policy
<http://www.oecd.org/sti/consumer/39015963.pdf>

OECD CCP(2011) Enhancing consumer policy making: the role of consumer complaints,
DSTI/CP(2011)22/FINAL ("Cross-checking complaints data with data from other sources such as consumer surveys"), julkistamaton

OECD, CCP (2012) Enhancing Consumer Policy; The role of Consumer Surveys, STI/CP(2011)3/FINAL,
julkistamaton

OECD (2010), Consumer Policy Toolkit
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264079663-en>

OECD(2017) Use of Behavioural Insights in Consumer Policy http://www.oecd-ilibrary.org/industry-and-services/use-of-behavioural-insights-in-consumer-policy_c2203c35-en

Office of Fair Trading (2010), Guidance for Market Studies,
https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/284421/oft519.pdf.

Office of Fair Trading (2013), Payday lending. Compliance review final report (2013),
<https://assets.digital.cabinet-office.gov.uk/media/532ad53eed915d0e6000030d/oft1482.pdf>.

Peltonen & Määttä (2015), Kuluttajansuojaoikeus, Talentum

Peltonen (2011), Kunnioita asiakasta, lisää luottamusta, Kauppakaari.

Pfirmsmann Oliver & al.(2012), Gutachten zur Lage der Verbraucherinnen und Verbraucher in Deutschland, Auftraggeber: Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung, Prognos
http://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/Verbraucherschutz/prognos_Gutachten_Langfassung.pdf.

Samson Alain (ed.)(2015), The Behavioral Economics Guide 2015
<https://www.behavioraleconomics.com/the-behavioral-economics-guide-2015/> .

Sibony, Anne-Lise & Alemanno, Alberto (2015), The Emergence of Behavioural Policy-Making: A European Perspective teoksesta The Nudge and The Law, Hart Publishing

Sunstein, Cass R.(2015), Fifty Shades of Manipulation 1 J. Marketing Behav. 213 (2016),
<http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2565892>.

Tamifuji Rieko(2014), Esitys EU:n kuluttajansuojaseminaarissa 2014
http://www.ptac.gov.lv/sites/default/files/docs/1_tamefuji_24_04.pdf.

Thaler Richard W. & Sunstein Cass R. (2009) Nudge: Improving Decisions About Health, Wealth, and Happiness, Yale University Press .

The Netherland Authority for Consumers & Market. Strategy Document, päivämätön

The Netherland Authority for Consumers and Market(2014) (yhdessä muiden kansallisten valvojen kanssa), The Criteria for Good Oversight

UK Cabinet Office (2008), Code of Practice on Consultation

https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/100807/file47158.pdf.