



Kuluttajahallinnon toimivuus

Valtiontalouden tarkastusviraston
toiminnantarkastuskertomus 156/2007



Kuluttajahallinnon toimivuus

ISSN 1796-9506 (nid.)
ISSN 1796-9514 (PDF)
ISBN 952-499-028-8 (nid.)
ISBN 952-499-029-5 (PDF)

Edita Prima Oy
Helsinki 2007

Valtiontalouden tarkastusviraston toiminnantarkastuskertomus

Dnro 15/54/06

Valtiontalouden tarkastusvirasto on suorittanut tarkastussuunnitelmaansa sisältyneen kuluttajanhallinnon toimivuutta koskeneen tarkastuksen. Tarkastus on tehty tarkastusviraston toiminnantarkastuksesta antaman ohjeen mukaisesti.

Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto on antanut tarkastuskertomuksen, joka lähetetään kauppa- ja teollisuusministeriölle, Kuluttajavirastolle, Kuluttajatutkimuskeskukselle, oikeusministeriölle ja sisäasiainministeriölle sekä tiedoksi eduskunnan tarkastusvaliokunnalle, valtiovarainministeriölle ja valtiovarain controller -toiminnolle.

Tarkastuksen jälkiseurannassa tarkastusvirasto tulee selvittämään, mihin toimenpiteisiin tarkastuskertomuksessa esitettyjen huomautusten johdosta on ryhdytty. Jälkiseuranta tehdään vuonna 2010.

Helsingissä 15. päivänä marraskuuta 2007



Ylijohtaja Vesä-Jatkola



Johtava toiminnantarkastaja Leena Juvonen

Asiasanat:
kuluttajahallinto, kuluttajapolitiikka, kuluttajaneuvonta,
kuluttajatutkimus

Sisällys

Tiivistelmä	7
Resumé	13
1 Johdanto	19
2 Tarkastusasetelma	21
2.1 Kuluttajahallinnon organisaatio	21
2.2 Kuluttajansuojan tila Suomessa	26
2.3 Kuluttajahallinnon resurssit	26
2.4 Kuluttajapolitiikan tavoitteet	28
2.5 Tarkastuksen tavoite ja kysymykset	33
2.6 Tarkastuksen rajaukset ja niiden merkitys johtopäätöksille	34
2.7 Tarkastuksen kriteerit	35
2.8 Tarkastuksen aineistot ja analyysimenetelmät	36
3 Tarkastushavainnot	37
3.1 Kuluttajahallinnon kehitys: keskittämisestä kohti hajautuneempaa mallia	37
3.2 Kuluttajapolitiittinen ohjelma 2004–2007	41
3.3 Kuluttaja- ja kilpailupolitiikkojen yhteensovittaminen	45
3.4 Kauppa- ja teollisuusministeriö kuluttajapolitiikan ohjaajana	49
3.4.1 Kuluttaja-asioita hoitava hallinnonala	50
3.4.2 Kuluttaja-asiain neuvottelukunta	54
3.4.3 Tulosohejaus: tulostavoitteiden asettaminen, tuloraportointi sekä raportointi valtion tilinpäätöskertomuksessa	55
3.5 Kuluttajavirasto	60
3.5.1 Tulosohejauksen toimivuus	62
3.5.2 Uusien toimintatapojen kehittäminen	65
3.5.3 Kuluttajavalistus	68
3.5.4 Kuluttajan oikeudellisen aseman edistäminen	73
3.5.5 Yhteydet elinkeinoelämään ja sidosryhmätahoihin	76
3.5.6 Euroopan kuluttajakeskus	79
3.6 Kuluttajatutkimuskeskus	80
3.6.1 Rahoitus ja organisointi	82
3.6.2 Kuluttajatutkimuskeskuksen organisatorinen asema kauppa- ja teollisuusministeriön hallinnonalalla ja osana kuluttajahallintoa	83

3.6.3	Tulosohjauksen toimivuus	85
3.6.4	Tutkimusten hyödynnettävyys ja hyödyntäminen	88
3.7	Kuluttajariitalautakunta	90
3.7.1	Lautakunnan organisointi ja rahoitus	92
3.7.2	Lautakunnan tehtävät ja toiminta	93
3.7.3	Tulosohjauksen toimivuus	95
3.7.4	Lautakunnan toiminnan tuloksellisuus	96
3.7.5	Työnjako muiden kuluttajien valituksia käsittelevien elinten kanssa	100
3.8	Lääninhallitukset	100
3.8.1	Kuluttajaviraston harjoittama ohjaus	103
3.8.2	Tulosohjaus	105
3.8.3	Muu yhteydenpito	107
3.8.4	Kuluttajien hintatietoisuuden edistäminen: hintavertailut ja -selvitykset	108
3.8.5	Kuluttajan oikeudellisen aseman edistäminen: hintamerkintöjen ja kulutusluottojen markkinoinnin ja kulutusluottosopimusten lainmukaisuuden valvonta	109
3.9	Kunnallinen kuluttajaneuvonta	111
3.9.1	Kunnallisen kuluttajaneuvonnan ongelmat: neuvonnan saatavuus ja laatu	114
3.9.2	Kunnallinen kuluttajaneuvonta ja ehdotukset neuvonnan järjestämisestä valtion hallinnossa	118
3.10	Kuluttajajärjestöt	123
3.10.1	Kuluttajajärjestöjen toiminta	124
3.10.2	Järjestöille myönnetty valtionavustus	128
4	Tarkastusviraston kannanotot	132
	Lähteet	144
	Liitteet	153

Kuluttajahallinnon toimivuus

Suomalaisen kuluttajansuojan tasoa pidetään yleisesti hyvänä. Kuitenkin kulutusongelmat ja niitä koskevat yhteydenotot kuluttajaviranomaisiin ovat viime vuosina jatkuvasti lisääntyneet. Kunnallisen kuluttajaneuvonnan saatavuudessa on ollut puutteita ja kuluttajariitalautakunnan käsittely on ruuhkautunut pahoin.

Kuluttajansuojan toteutuminen on myös sidoksissa kuluttajahallinnon resursseihin. Kuluttajapolitiikan toimijoiden määrärahojen niukkuus on ollut useaan otteeseen esillä muun muassa valtiovarainvaliokunnassa. Tuottavuusohjelma on tuonut lisäpainetta ennestään riittämättöminä pidettyihin voimavaroihin. Kuluttajapolitiikkaan ja kuluttaja-asioiden hoitamiseen keskeisissä kuluttajaviranomaisissa käytetään arviolta noin 20 miljoonaa euroa vuodessa, mikä on noin 4 euroa jokaista suomalaista kohti.

Suurin osa kuluttaja-asioiden hallintoa kuuluu kauppa- ja teollisuusministeriölle, jonka tehtävänä on johtaa kuluttajapolitiikkaa. Kuluttaja-asioita hoidetaan kuitenkin monella hallinnonalalla, useissa virastoissa, yksiköissä ja muissa toimijoissa. Kuluttaja-asioiden monitahoisuus onkin todellinen haaste hallinnolle.

Tässä tarkastuksessa pyrittiin tarkastelemaan kuluttajahallinnon kokonaisuutta. Tarkastuksessa selvitettiin kuluttajapolitiikalle ja -hallinnolle asetettuja tavoitteita, hallinnon toimintaa näiden tavoitteiden toteuttamiseksi ja arvioitiin koko kuluttajahallinnon toimivuutta ja tuloksellisuutta. Tarkastuksen pääkysymys oli, toimiiko suomalainen kuluttajahallinto parhaalla mahdollisella tavalla kuluttajien hyvinvoinnin lisäämiseksi, kuten kuluttajapoliittisessa ohjelmassa on esitetty. Kysymys on ajankohtainen myös siksi, että valtioneuvoston hyväksymä kuluttajapoliittinen ohjelma päättyy vuoden 2007 lopussa ja kunnallinen kuluttajaneuvonta on päätetty valtiollistaa.

Kuluttaja-asioiden monitahoisuuden vuoksi tarkastuksessa tehtiin useita rajauksia. Tarkastuksessa keskityttiin kauppa- ja teollisuusministeriöön ja sen toimialalle kuuluvaan kuluttajahallintoon sekä oikeusministeriön toimialalle kuuluvaan kuluttajariitalautakuntaan. Keskeisiä tarkastuskohteita olivat Kuluttajavirasto, Kuluttajatutkimuskeskus, lääninhallitusten kilpailu- ja kuluttajaosastot, kunnallinen kuluttajaneuvonta sekä kuluttajajärjestöt.

Yksiselitteisen vastauksen antaminen tarkastuksen pääkysymykseen ei ole mahdollista, mutta keskeisten kuluttajahallinnon toimijoiden yleinen käsitys oli, että suomalaisen kuluttajansuojan tila on suhteellisen hyvä ja

suomalainen kuluttajahallinto toimii yleisesti ottaen kohtalaisen hyvin. Tarkastuksessa ei tullut myöskään ilmi seikkoja, jotka olisivat perusteena muunlaisiin johtopäätöksiin. Tarkastuksen perusteella tilannetta voidaan luonnehtia myös niin, että kuluttajapolitiikan puitteet – lainsäädäntö ja ydin-instituutiot – ovat kunnossa, mutta järjestelmä ei käytännössä toimi niin hyvin kuin pitäisi.

Tarkastuksen mukaan kuluttaja-asioiden painoarvo päätöksenteossa on yleisesti ottaen varsin vähäinen. Ylipäänsä kuluttaja-asioiden tuloksellista hoitamista häiritsee tietynlainen marginaalisuus.

Kuluttajahallinnon tuloksellisuuden arviointia vaikeuttaa kuluttajapolitiikalle ja -hallinnolle asetettujen tavoitteiden yleisyys. Kun ei ole määriteltä, mitä markkinoiden toimivuus konkreettisesti tarkoittaa, on myös tavoitteen toteutumista vaikea arvioida. Lisäksi kuluttajapolitiikkaa harjoitetaan niin laajassa sidosryhmäympäristössä, että yksittäisen toimijan osuutta siinä on vaikea arvioida.

Tarkastuksen mukaan valtion tilinpäätöskertomuksessa on kuluttajapolitiikan vaikuttavuustavoitteiden raportoinnissa rajoitettu lähinnä kuvaamaan sitä, mitä toimenpiteitä ja kehittämistoimia kuluttajapolitiikan saralla on vuoden aikana tehty. Tähän lienee jouduttu turvautumaan, koska tuloksista on ollut vaikea kertoa. Tämä taas johtunee osaltaan seurantatiedon puutteista. Myöskään tavoitteiden kytkeytymistä vastaaviin resursseihin ei ole kuvattu.

Kuluttajapolitiikan tuloksellisuuden arviointia ja mittareiden kehittämistä vaikeuttaa osaltaan se, että kuluttajapolitiikan pitäisi olla luonteeltaan ennaltaehkäisevää. Näin ollen on tarkoituksenmukaista painottaa toimenpiteitä, joilla lisätään ennaltaehkäisevyyttä ja elinkeinoelämän osaamista sekä parannetaan kuluttajien omia toimintamahdollisuuksia.

Tarkastusvirasto katsoo, että olisi tärkeää kehittää avaintunnuslukuja kuluttajapolitiikan keskeisille osa-alueille niin, että ne mahdollistaisivat vertailut pitkällä aikavälillä ja mahdollisuuksien mukaan myös eri maiden välillä. Tavoitteiden saavuttamisen ja tehokkuuden kriittistä arviointia olisi selkeästi syvennettävä.

Tarkastuksen perusteella on vaikea arvioida, onko kuluttajahallinnon voimavaroja käytetty tehokkaimmalla mahdollisella tavalla kuluttajien hyvinvoinnin edistämiseksi. Oikeastaan kaikki keskeiset kuluttajahallinnon toimijat ovat jo vuosia valittaneet resurssiensa niukkuutta. Ainakaan vielä resurssien niukkuus ei ole ajanut kuluttajaviranomaisia mihinkään umpikujaan. Jos henkilöstövähennyksiä on tehtävä esimerkiksi tuottavuusohjelman takia, on tarkastusviraston mielestä samalla harkittava, onko tarpeen muuttaa säännöksiä viranomaisten tehtävistä ja vastuista.

Toisaalta tehdyt ja vireillä olevat hallinnolliset ratkaisut tehostanevat vastaisuudessa resurssien käyttöä. Tarkastuksen perusteella esimerkiksi Kuluttajavirasto on pyrkinyt aktiivisesti rationalisoimaan ja järjestelemään toimintojaan uudelleen ja löytämään uusia toimintatapoja ja ratkaisumalleja lisääntyneisiin yhteydenottoihin vastaamiseksi. Esimerkkeinä voidaan mainita ala- ja aluekohtainen vaikuttaminen (SAVA-menettely) ja uusien verkkopalvelujen kehittäminen.

Kuluttaja-asiat kuuluvat lähes kaikille ministeriöille, mutta eivät ole minkään ministeriön toiminnan keskiössä. Tätä kuluttajapolitiikan ja -asioiden tietynlaista marginaalisuutta voidaan jossain määrin pitää yleismaailmallisena ilmiönä. Työ kuluttaja-asioiden yleisen painoarvon nostamiseksi edellyttää käytännössä sitä, että näiden asioiden asemaa vahvistetaan niiden ministeriöiden päätöksenteossa, joille kuluttaja-asioita kuuluu. Tässä olisi tarvetta myös valtioneuvoston selkeälle ja nykyistä voimakkaammalle ohjaukselle.

Kuluttajapoliittisen ohjelman (2004–2007) hyväksyminen valtioneuvoston periaatepäätöksenä oli askel tähän suuntaan. Ohjelma on ohjannut kohtalaisen hyvin kuluttajaviranomaisten toimintaa mutta varsin vähän muiden viranomaisten toimintaa.

Kuluttajapoliittisen ohjelman seuranta on käytännössä rajoittunut kauppa- ja teollisuusministeriössä koottuun toimenpidelistaukseen. Siitä on puuttunut kokonaisvaltainen analyysi. Vastaisuudessa kuluttajapoliittisen ohjelman seurannan tulee tarkastusviraston mielestä tuottaa päätöksentekijöille ja eri toimijoille olennaista tietoa paitsi tavoitteiden toteutumisesta myös tulevaisuuden toiminnan suunnittelua varten. Uuden kuluttajapoliittisen ohjelman tavoitteiden toteutumisesta olisi syytä tehdä muutaman vuoden päästä kokoava arviointi.

Kuluttajapolitiikan yleinen johtaminen kuuluu kauppa- ja teollisuusministeriölle, jossa kuluttajapolitiikka on kehitetty osana elinkeinopolitiikkaa. Elinkeinopolitiikan ohella kuluttajapolitiikan voidaan nähdä kuuluvan myös hyvinvointipolitiikan lohkoon. Uuden työ- ja elinkeinoministeriön perustaminen tarjoaa mahdollisuuden myös kuluttaja- ja kilpailupolitiikkojen uudelleen organisointiin ministeriössä.

Kauppa- ja teollisuusministeriön johtamistapa kuluttaja-asioiden edistäjänä koettiin muissa kuluttajahallinnon toimijoissa melko ponnettomaksi ja passiiviseksi. Kuluttajien etujen edistämisen katsottiin myös jääneen yritysten ja elinkeinoelämän etujen edistämisen jalkoihin. Tarkastuksen perusteella kuluttaja-asioiden hoitaminen kauppa- ja teollisuusministeriössä ei olekaan täysin ongelmaton. Ministeriön päätöksenteossa kuluttajanäkökulmaa joudutaan sovittamaan yhteen muiden – erityisesti elinkeinoelämän – intressien kanssa.

Kuluttajapolitiikka on kuitenkin melko vahvasti esillä kauppaja- ja teollisuusministeriön viimeaikaisissa elinkeino- ja tulevaisuuspoliittisissa linjauksissa, joissa ministeriö on nostanut kulutuksen ja kuluttajan lähemmäksi niin innovaatio- kuin elinkeinopolitiikankin keskiötä. Samalla kuluttajapolitiikan tavoitteeksi on tullut aktiivinen, tiedostava ja osaava kuluttaja, joka toimii elinkeinoelämän moottorina ja innovaatioiden lähteenä. Vasta lähivuosina nähdään, millaisia tuloksia tästä saadaan ja miten esimerkiksi teknologiaviranomaiset omaksuvat uuden lähestymistavan.

Perinteinen kuluttajapolitiikka – kuluttajien suojeleminen – on jäänyt sivuun niin viimeaikaisessa keskustelussa kuin hallinnon ohjauksessakin. Tarkastusvirasto katsoo, että heikkojen kuluttajaryhmien näkökulmaa olisi tarpeen tuoda nykyistä selvemmin esiin kuluttajapolitiikassa, niin strategisella tasolla kuin esimerkiksi kulutustutkimuksessakin.

Kuluttajatutkimuskeskuksen ohjauksesta vastaa kauppaja- ja teollisuusministeriön teknologiaosasto, kun taas Kuluttajaviraston ohjaus kuuluu ministeriön markkinaosastolle. Tarkastushavaintojen mukaan tämä kahden osaston ohjausmalli aiheuttaa osaltaan ongelmia, kun kuluttaja-asioita ei tarkastella kokonaisuutena. Ohjaussuhteen jakautumisen takia ministeriö ei ole koordinoinut kuluttajatutkimusta suhteessa muuhun kuluttajapolitiikkaan.

Lisäksi Kuluttajatutkimuskeskuksen organisatorinen asema on ollut keskustelussa jo vuosia. Tarkastusvirasto katsoo, että epävarmuus laitoksen tulevaisuudesta tulisi saattaa päätökseen tavalla, joka turvaa kulutustutkimuksen tulevaisuuden.

Teknologiaosaston alaisuudessa Kuluttajatutkimuskeskusta on viime vuosina kehitetty melko määrätietoisesti teknologia- ja innovaatiopolitiikkaa palvelevaksi tutkimuslaitokseksi. Laitoksen tutkimustoimintaa on periaatteessa mahdollisuus suunnata eri tavoin. Samalla olisi kuitenkin tarvetta kuluttajaoikeudelliselle sekä käytännönläheisemmälle kuluttajien ongelmia ja markkinoiden tilaa koskevalle tutkimukselle. Tarkastuksen mukaan Kuluttajatutkimuskeskuksessa tehtävä tutkimustyö ei palvele muita kuluttajaviranomaisia parhaalla mahdollisella tavalla; keskuksen tuottaman tutkimustiedon hyväksikäyttö kuluttajahallinnossa on ollut melko vähäistä.

Tarkastuksen perusteella systemaattista ja analyttistä tutkimustietoa eri markkinoiden tilanteesta, toimivuudesta ja markkinoilla ilmenneistä ongelmista on vähän. Tarvittaisiin nykyistä enemmän tietoa kuluttajien olosuhteista erilaisilla markkinoilla. Toisaalta kuluttajapolitiikka tarvitsee onnistuakseen myös kehittämissuuntia tulkitsevaa, ongelmia syvällisesti hahmottavaa ja tulevaisuutta luotaavaa tutkimustyötä.

Kuluttajansuojan lähtökohtana on, että kuluttajalla on oikeus saada apua, jotta hänen lakisääteiset oikeutensa toteutuisivat. Kuluttajaviran-

omaisten toimintaa olennaisesti ohjaava ja määrittävä kuluttajansuojalaki perustuu kuluttajavalituksissa hierarkkiseen ratkaisumalliin, johon kuuluvat kunnalliset kuluttajaneuvot, kuluttajariitalautakunta ja kuluttajasiames. Lisäksi Kuluttajaviraston yhteydessä toimiva Euroopan kuluttajakeskus opastaa kuluttajia rajat ylittävässä kaupassa.

Valtaosa kuluttajien ja elinkeinonharjoittajien välisistä ristiriitatilanteista ratkaistaan paikallistasolla. Näin paikallinen kuluttajaneuvonta vähentää riitojen käsittelyä kuluttajariitalautakunnassa, tuomioistuimissa ja muissa oikeussuojaelimissä. Kunnallisten kuluttajaneuvontapalvelujen saatavuus ja laatu vaihtelevat kuitenkin eri puolilla maata, joten kansalaiset ovat olleet eriarvoisessa asemassa. Toimimaton kuluttajaneuvonta on osaltaan rasittanut muita kuluttajaviranomaisia.

Kunta- ja palvelurakennemuutoksen yhteydessä on kuluttajaneuvonnan järjestäminen ja kustannukset päätetty siirtää valtiolle. Tehtyjen esitysten perusteella kuluttajaneuvonnan toimipisteiden määrä tulee nykyisestä olennaisesti pienemmäksi. Haasteeksi muodostuneekin kuluttajaneuvonnan alueellinen kattavuus, palvelujen läheisyys ja helppo saatavuus.

Tarkastusvirasto pitää hyvänä, että tilanteen korjaamiseen on tartuttu ja tarkasteltu toiminnan kehittämistä palvelujen riittävän saatavuuden, tasa-laatuisen neuvonnan ja järjestelyn tehokkuuden näkökulmista. Tarkastusvirasto katsoo, että kuluttajaneuvonnan laatua ja saatavuutta on seurattava ja muutaman vuoden kuluttua tulisi arvioida neuvonnan resurssien riittävyys. Samalla voitaisiin arvioida sitä, pitäisikö kuluttajaneuvonnalle asettaa laatua ja määrää koskevat kriteerit.

Syksystä 2005 lähtien oikeusministeriön toimialaan kuulunut kuluttajariitalautakunta (entinen kuluttajavalituslautakunta) on antanut suosituksia yksittäisiin riitatapauksiin. Lautakunnan toiminnan ongelmana on koko sen toiminta-ajan ollut asioiden ruuhkautuminen ja käsittelyaikojen kohtuuton pitkittyminen. Lautakunnan tehtäviä ja resursseja lisättiin maaliskuussa 2007, jolloin kuluttajavalituslautakunta lakkautettiin. Tarkastusvirasto katsoo, että oikeusministeriön tulee seurata tarkasti kuluttajariitalautakunnan toimintaedellytysten kehittymistä ja sitä, miten lautakuntamenettelyn tehostamistoimenpiteet vaikuttavat.

Kuluttajasiames voi puuttua lainvastaiseen markkinointiin ja kohtuuttomiin sopimusehtoihin, viedä tapauksia markkinaoikeuteen ja avustaa yksittäistä kuluttajaa tuomioistuimissa, kun asialla on yleistä merkitystä. Tällä hetkellä kuluttajasiamesmiehen valvontatyö on keinojen puuttuessa osin hampaatonta. Euroopan kuluttajakeskuksen toiminta on vielä useimmille kansalaisille tuntematonta.

Tarkastusvirasto katsoo, että valvontakeinojen riittävyttä olisi tarpeen selvittää. Toisaalta tällöin on kiinnitettävä huomiota myös niihin mahdol-

lisiin kustannuksiin ja vaikutuksiin, joita lisäsääntelyllä on elinkeinoelämään ja ympäröivään yhteiskuntaan.

Tarkastuksen perusteella kuluttaja-asioiden nykyistä viranomaisorganisaatiota voidaan pitää kohtalaisen selkeänä ja kuluttajaviranomaisten työnjakoa pääosin toimivana. Joitakin päällekkäisyyksiä tai päällekkäisen työn riskejä viranomaisten työnjaossa oli kuitenkin havaittavissa. Kunnallisen kuluttajaneuvonnan valtiollistaminen tarjoaa tilaisuuden tarkistaa eräitä työnjaon kysymyksiä paikallisen kuluttajaneuvonnan, lääninhallitusten ja Kuluttajaviraston kesken.

Valtiollistaminen antaa myös mahdollisuudet kuluttajaneuvonnan- ja valituksen toimintatapojen kehittämiseen ja järjeistämiseen. Kuluttajahallinnon toimivuus voisi parantua, jos Kuluttajavirastossa olisi palvelukeskus, joka välittäisi asiakkaiden ongelmat ja kysymykset oikealle vastaajalle.

Suomalaisten kuluttajien hyvinvointia edistetään selkeästi viranomaisvetoisella hallintomallilla. Kuluttajien oma järjestötoiminta – suomalainen kuluttajaliike – on jäänyt melko heikoksi ja hajanaiseksi.

Kuluttajajärjestöt ovat kärsineet jo pitkään resurssien puutteesta. Tarkastuksen perusteella kuluttajajärjestöjen asemaa kuluttaja-asioiden kentällä voidaan luonnehtia lähinnä täydentäväksi. Järjestöt tekevät ehkä liikaa samoja asioita kuin Kuluttajavirasto. Siksi olisi tarpeen miettiä, mitä uutta ne voisivat tuoda kuluttaja-asioiden hoitoon.

Tarkastuksen kuluessa kuluttajajärjestöille myönnettyjen valtionavustusten hallinnoinnissa ja valvonnassa havaittiin useita puutteita. Tarkastusvirasto katsoo, että Kuluttajaviraston tulee parantaa kuluttajajärjestöille myönnettyjen valtionavustusten käytön ohjausta ja valvontaa.

Konsumentförvaltningens funktionsduglighet

Nivån för det finländska konsumentskyddet betraktas allmänt taget som gott. Ändå har problemen i konsumtionen och kontakterna till konsumentmyndigheterna angående dem fortgående ökat under de senaste åren. I tillgången på kommunal konsumentrådgivning har förekommit brister och behandlingen av ärenden i konsumenttvistenämnden har hopat sig illa.

Verkställandet av konsumentskyddet är också knutet till konsumentförvaltningens resurser. De knappa anslag som tilldelas aktörerna inom konsumentpolitiken har ett flertal gånger varit före också i finansutskottet. Produktivetsprogrammet har medfört ytterligare tryck på resurserna, vilka redan från tidigare har ansetts vara otillräckliga. Hos de för skötseln av konsumentpolitiken och konsumentfrågorna centrala konsumentmyndigheterna används uppskattningsvis ca 20 miljoner euro per år, vilket är ca 4 euro per varje finländare.

Största delen av förvaltningen av konsumentfrågor ankommer på handels- och industriministeriet, som har till uppgift att leda konsumentpolitiken. Konsumentfrågor sköts emellertid på många förvaltningsområden, av många ämbetsverk, enheter och andra aktörer. Konsumentfrågornas mångfasetterade karaktär är därför en verklig utmaning för förvaltningen.

Vid denna revision gick man in för att granska konsumentförvaltningen som helhet. Med revisionen klarades de för konsumentpolitiken och -förvaltningen uppställda målsättningarna, förvaltningens verksamhet i syfte att förverkliga dessa målsättningar, och utvärderades hela konsumentförvaltningens funktionsduglighet och resultat. Huvudfrågan vid revisionen var, om den finländska konsumentförvaltningen fungerar på det bästa möjliga sättet för att främja konsumenternas välfärd, så som har framförts i det konsumentpolitiska programmet. Frågan är aktuell också därför, att det av statsrådet godkända konsumentpolitiska programmet upphör i slutet av år 2007, och beslut har fattats om att förstatliga den kommunala konsumentrådgivningen.

På grund av konsumentfrågornas mångfasetterade karaktär gjordes ett flertal avgränsningar vid revisionen. Vid revisionen fokuserades på handels- och industriministeriet och den konsumentförvaltning som hör till dess förvaltningsområde, samt på konsumenttvistenämnden som hör till justitieministeriets förvaltningsområde. Centrala revisionsobjekt var Konsumentverket, Konsumentforskningscentralen, länsstyrelsernas konkurrens- och konsumentavdelningar, den kommunala konsumentrådgivningen samt konsumentorganisationerna.

Att ge ett entydigt svar på huvudfrågan vid revisionen är inte möjligt, men den allmänna uppfattningen hos de viktigaste aktörerna inom konsumentförvaltningen var, att tillståndet för den finländska konsumentskyddet är förhållandevis gott och att den finländska konsumentförvaltningen allmänt taget fungerar tämligen väl. Vid revisionen framkom inte heller omständigheter som skulle ge anledning till slutledningar av annat slag. På basis av revisionen kan situationen beskrivas också så, att konsumentpolitikens ramar - lagstiftningen och institutionerna i kärnan - är i skick, men att systemet inte i praktiken fungerar så bra som det borde.

Enligt revisionen ges konsumentfrågorna allmänt taget mycket liten vikt i beslutsfattandet. Överhuvud hämmas en resultatrik skötsel av konsumentfrågorna av att de på ett visst sätt befinner sig ute i marginalen.

En utvärdering av resultatet i konsumentförvaltningen försvaras av att de målsättningar som har uppställts för konsumentpolitiken och -förvaltningen är allmänt hållna. När det inte har definierats vad en fungerande marknad konkret innebär, är det också svårt att bedöma hur målsättningar har uppnåtts. Konsumentpolitiken bedrivs dessutom i en så vidsträckt miljö av intressegrupper, att det är svårt att bedöma den enskilda aktörens andel i den.

Revisionen ger vid handen, att i statens bokslutsberättelse har man i rapporteringen av konsumentpolitikens effektmål begränsat sig närmast till att beskriva vilka föranstaltanden och utvecklingsåtgärder som har genomförts på konsumentpolitikens sektor under året. Förmodligen har man fått ty sig till detta, emedan det har varit svårt att berätta om resultaten. Detta åter torde bero på bristen på uppföljningsdata. Inte heller har beskrivits hur målsättningarna är knutna till motsvarande resurser.

En utvärdering av konsumentpolitikens resultat och utvecklande av mätare försvaras för sin del av att konsumentpolitiken borde vara förebyggande till sin karaktär. Det är således ändamålsenligt att betona åtgärder, med vilka utökas förebyggandet och kunnandet inom näringslivet samt förbättras konsumenternas egna möjligheter att agera.

Revisionsverket anser att det vore viktigt att utveckla nyckeltal för centrala områden inom konsumentpolitiken så, att de skulle möjliggöra jämförelser på längre sikt och om möjligt också mellan olika länder. Den kritiska bedömningen av hur målsättningarna har uppnåtts och vilka effekterna är borde klart fördjupas.

På basis av revisionen är det svårt att bedöma, om konsumentförvaltningens resurser har utnyttjats på det mest effektiva sättet för att främja konsumenternas välfärd. I själva verket har alla centrala aktörer inom konsumentförvaltningen redan i flera års tid klagat över knappa resurser. Åtminstone ännu har inte knappheten på resurser kört in konsumentmyndigheterna i någon återvändsgränd. Om personalnedskärningar måste gö-

ras t.ex. på grund av produktivitetsprogrammet, måste man enligt revisionsverkets förmenande samtidigt överväga, om det är av nöden att ändra på bestämmelserna om myndigheternas uppgifter och ansvar.

Å andra sidan torde genomförda och inledda administrativa lösningar leda till en effektivare resursanvändning framöver. Revisionen visade, att t.ex. Konsumentverket aktivt har gått in för att rationalisera och omorganisera sina verksamheter och finna på nya verksamhetssätt och lösningsmodeller för att kunna svara på det ökade antalet kontakter. Som exempel kan nämnas bransch- och regionvis påverkan (SAVA-förfarandet) och utvecklandet av nya webbtjänster.

Konsumentfrågorna hör till så gott som alla ministerier, men finns inte i brännpunkten för verksamheten vid något ministerium. Denna i ett visst avseende marginalisering av konsumentpolitiken och -frågorna kan i någon mån betraktas som ett globalt fenomen. Ett arbete för att höja konsumentfrågornas egenvikt förutsätter i praktiken, att de här frågorna får en starkare position i beslutsfattandet vid de ministerier som handlägger konsumentfrågor. Här finns också ett behov av en klar och starkare styrning än för närvarande från statsrådets sida.

Godkännandet av det konsumentpolitiska programmet (2004-2007) som ett principbeslut av statsrådet var ett steg i denna riktning. Programmet har tämligen väl styrt konsumentmyndigheternas verksamhet, men synnerligen litet den verksamhet som bedrivs av andra myndigheter.

Uppföljningen av det konsumentpolitiska programmet har i praktiken begränsat sig till en vid handels- och industriministeriet uppgjord lista över åtgärder. Där har saknats en övergripande analys. I fortsättningen bör uppföljningen av det konsumentpolitiska programmet enligt revisionsverkets åsikt alstra för beslutsfattarna och olika aktörer väsentlig information förutom om hur målsättningarna har uppnåtts, också till stöd för planeringen av den kommande verksamheten. Om några år vore det skäl att göra en sammanfattande utvärdering av hur målsättningarna i det nya konsumentpolitiska programmet har förverkligats.

Den allmänna ledningen av konsumentpolitiken ankommer på handels- och industriministeriet, där konsumentpolitiken har utvecklats som en del av den allmänna näringspolitiken. Vid sidan av näringspolitiken kan konsumentpolitiken anses höra också till välfärdspolitikens sektor. Grundandet av det nya arbets- och näringsministeriet erbjuder en möjlighet till omorganisering också av konsument- och konkurrenspolitiken vid ministeriet.

Handels- och industriministeriets sätt att leda främjandet av konsumentfrågorna upplevdes av de övriga aktörerna inom konsumentförvaltningen som tämligen kraftlöst och passivt. Främjandet av konsumenternas intressen ansågs också ha blivit överkört av främjandet av företagets och när-

ingslivets intressen. På basis av revisionen är inte heller skötseln av konsumentfrågorna vid handels- och industriministeriet helt problemfri. I ministeriets beslutsfattande måste konsumentperspektivet samordnas med andras - i synnerhet näringslivets - intressen.

Konsumentpolitiken är emellertid rätt så starkt framträdande i de närings- och framtidspolitiska linjedragningar som handels- och industriministeriet har gjort på senare tid, och där ministeriet har ställt konsumtionen och konsumenten närmare centrum för både innovations- och näringspolitiken. Samtidigt har en målsättning för konsumentpolitiken blivit en aktiv, medveten och kunnig konsument, som fungerar som näringslivets motor och innovationskälla. Först under de närmaste åren kan ses, vilka resultat detta leder till och hur t.ex. teknologimyndigheterna tillägnar sig det nya synsättet.

Den traditionella konsumentpolitiken - konsumentskyddet - har ställts åt sidan både i den senaste tidens diskussion och i styrningen av förvaltningen. Revisionsverket anser att det är behövt att klarare än för närvarande lyfta fram perspektivet för svaga konsumentgrupper i konsumentpolitiken, både på det strategiska planet och t.ex. i forskningen kring konsumtionen.

För styrningen av Konsumentforskningscentralen svarar handels- och industriministeriets teknologiavdelning, medan åter styrningen av Konsumentverket hör till ministeriets marknadsavdelning. Enligt observationerna vid revisionen orsakar denna modell med styrning vid två avdelningar för sin del problem, när konsumentfrågorna inte granskas som en helhet. På grund av uppdelningen av styrningsrelationen har ministeriet inte koordinerat konsumentforskningen i förhållande till den övriga konsumentpolitiken.

Dessutom har Konsumentforskningscentralens organisatoriska ställning varit föremål för diskussion redan i flera års tid. Revisionsverket anser, att osäkerheten beträffande centralens ställning borde avslutas på ett sätt som tryggar konsumentforskningens framtid.

Underställd teknologiavdelningen har Konsumentforskningscentralen på senare år utvecklats tämligen målmedvetet till ett forskningsinstitut som betjänar teknologi- och innovationspolitiken. I princip är det möjligt att inrikta forskningsverksamheten vid centralen på olika sätt. Samtidigt finns det emellertid också ett behov av en konsumenträttslig samt mera praktisknära forskning kring konsumenternas problem och tillståndet på marknaden. Enligt revisionen tjänar det forskningsarbete som utförs vid Konsumentforskningscentralen inte de övriga konsumentmyndigheterna på bästa möjliga sätt; de forskningsdata som har alstrats av centralen har utnyttjats i rätt liten omfattning i konsumentförvaltningen.

På basis av revisionen förekommer litet av systematisk och analytisk forskningsinformation om situationen på och funktionsdugligheten hos olika marknader och om de problem som har yppat sig på marknaderna. Det skulle behövas mera information än för närvarande om konsumenternas belägenhet på olika marknader. Å andra sidan behöver konsumentpolitiken för att lyckas också ett forskningsarbete som tolkar utvecklingstrender, granskar problemen djuplodande och blickar mot framtiden.

Utgångspunkten för konsumentskyddet är att konsumenten har rätt att få hjälp, så att hans lagstadgade rättigheter blir tillgodosedda. Konsumentskyddslagen, som på ett väsentligt sätt styr och definierar konsumentmyndigheternas verksamhet, uppställer vid konsumentklagomål en hierarkisk beslutsmodell, till vilken hör de kommunala konsumentrådgivarna, konsumenttvistenämnden och konsumentombudsmannen. Konsumenteuropa, som verkar i anknytning till Konsumentverket, ger dessutom konsumenterna råd angående gränsöverskridande handel.

Merparten av konfliktsituationerna mellan konsumenterna och näringsidkarna löses på det lokala planet. På så sätt minskar den lokala konsumentrådgivningen på behandlingen av tvister vid konsumenttvistenämnden, domstolar och andra rättsskyddsorgan. Tillgången på och kvaliteten för kommunala konsumentrådgivningstjänster varierar emellertid i olika delar av landet, varför medborgarna har befunnit sig i en ojämlig ställning. En konsumentrådgivning som inte har fungerat har för sin del belastat de övriga konsumentmyndigheterna.

I samband med kommun- och servicestrukturreformen har man beslutat att överföra ordnandet av konsumentrådgivningen och kostnaderna för den på staten. På basis av de gjorda framställningarna kommer antalet verksamhetsställen för konsumentrådgivningen att minska väsentligt från det nuvarande. En utmaning torde därför bli konsumentrådgivningens regionala täckningsgrad, tjänsternas närhet och lättillgänglighet.

Revisionsverket anser det vara bra, att man har tagit itu med att korrigera situationen och granskat hur verksamheten borde utvecklas ur perspektivet för en tillräcklig tillgång på service, en rådgivning av jämn kvalitet och effektiva arrangemang. Revisionsverket anser att konsumentrådgivningens kvalitet och tillgänglighet bör följas upp, och att om några år borde utvärderas hur tillräckliga rådgivningens resurser är. Samtidigt kunde man granska, huruvida i fråga om konsumentrådgivningen borde uppställas kriterier för kvaliteten och volymen.

Konsumenttvistenämnden (förutvarande konsumentklagonämnden), som från hösten 2005 har hört till justitieministeriets förvaltningsområde, har gett rekommendationer i enskilda tvistefall. Ett problem i nämndens verksamhet har under hela dess existens varit att ärendena hopat sig och behandlingstiderna förlängts oskäligt. Nämndens uppgifter och resurser

utökades i mars 2007, när konsumentklagonämnden avvecklades. Revisionsverket anser att justitieministeriet nogga bör följa med hur konsumenttvistenämndens verksamhetsförutsättningar utvecklas och vilken verkan de åtgärder som syftar till att effektivisera nämndens arbete får.

Konsumentombudsmannen kan ta befattning med lagstridig marknadsföring och oskäliga avtalsvillkor, föra fall till marknadsdomstolen och biträda enskilda konsumenter i domstol, när ärendet är av allmän vikt. För närvarande är konsumentombudsmannens övervakningsarbete delvis tandlöst p.g.a. att verktyg saknas. Verksamheten vid Konsumenteuropa ännu okänd för de flesta medborgare.

Revisionsverket anser att det är av nöden att utreda övervakningsverktygens tillräcklighet. Å andra sidan måste då också ägnas uppmärksamhet åt de eventuella kostnader och inverknings som en ytterligare reglering får på näringslivet och det omgivande samhället.

På basis av revisionen kan konsumentfrågornas nuvarande myndighetsorganisation betraktas som skäligen klar, och arbetsfördelningen mellan konsumentmyndigheterna som huvudsakligen fungerande. Vissa överlappningar eller risker för överlappande arbete i arbetsfördelningen mellan myndigheterna kunde ändå märkas. Förstatligandet av den kommunala konsumentrådgivningen ger en möjlighet att justera en del arbetsfördelningsfrågor mellan den lokala konsumentrådgivningen, länsstyrelserna och Konsumentverket.

Förstatligandet ger också möjligheter till att utveckla och rationalisera konsumentrådgivningens och -upplysningens verksamhetssätt. Konsumentförvaltningens funktionsduglighet kunde förbättras, om vid Konsumentverket skulle finnas en servicecentral, som skulle förmedla kundernas problem och frågor till rätt svarsgivare.

De finländska konsumenternas välfärd främjas med en klart myndighetsledd förvaltningsmodell. Konsumenternas egen organisationsverksamhet - den finländska konsumentrörelsen - har förblivit tämligen svag och splittrad.

Konsumentorganisationerna har redan länge lidit av resursbrist. På basis av revisionen kan konsumentorganisationernas ställning på konsumentfrågornas område karakteriseras närmast som kompletterande. Organisationerna gör måhända för mycket samma saker som Konsumentverket. Det vore därför skäl att tänka över, vad nytt de kunde föra in i skötseln av konsumentfrågorna.

Under revisionens gång observerades ett flertal brister i administreringen och övervakningen av de statsbidrag som beviljats åt konsumentorganisationerna. Revisionsverket anser, att Konsumentverket bör förbättra styrningen och övervakningen av de åt konsumentorganisationerna beviljade statsbidragen.

1 Johdanto

Suomalaisen kuluttajansuojan tasoa pidetään yleisesti hyvänä. Toisaalta kulutusongelmat - erityisesti asumiseen ja viestintäteknologiaan liittyvät - ja niitä koskevat yhteydenotot kuluttajaviranomaisiin ovat viime vuosina jatkuvasti lisääntyneet. Erilaisten neuvontapalvelujen ja kuluttajariitoja käsittelevien toimielinten palvelujen kysyntä on ollut suurta.

Kuluttajaneuvontapalveluiden saatavuus ja laatu ovat vaihdelleet eri puolilla maata, minkä johdosta kuluttajien oikeusturvassa ja tasapuolisuudessa on ollut puutteita. Kuluttajariitalautakunnan (entinen kuluttajavalituslautakunta) toiminnan perusongelmana on jo pitkään ollut asioiden ruuhkautuminen ja käsittelyn kohtuuton pitkittyminen.

Kuluttajansuojan toteutuminen on myös sidoksissa kuluttajahallinnon resursseihin. Kuluttajapolitiikan toimijoiden määrärahojen niukkuus on useaan otteeseen ollut esillä muun muassa valtiovarainvaliokunnassa¹. Valtiovarainvaliokunta antoi budjettikäsittelyn yhteydessä syksyllä 2003 lausuman, jossa kiinnitettiin vakavaa huomiota kuluttajapolitiikan määrärahatilanteeseen. Valiokunnan mukaan resurssien niukkuus heikentää kansalaisten oikeusturvaa ja asettaa ihmiset eriarvoiseen asemaan. Valiokunta katsoi myös, että tehtävien asianmukainen hoitaminen edellyttää vastaisuudessa sitä, että toimintaa arvioidaan niin organisaation kehittämistarpeiden kuin myös tarvittavien voimavarojen kannalta. Myös valtioneuvoston hyväksymässä kuluttajapoliittisessa ohjelmassa (vuosille 2004–2007) todetaan, että ohjelmakaudella on tarkasteltava kuluttajapolitiikan määrärahojen riittävyttä.

Kuluttajahallinnon organisaatiota on uudistettu moneen otteeseen 1990- ja 2000-luvulla. Kunta- ja palvelurakennemuutoksen yhteydessä on päätetty siirtää kuluttajaneuvonnan kustannukset ja järjestäminen valtiolle (laki kunta- ja palvelurakennemuutuksesta 169/2007). Eduskunta päätti talvella 2007 kuluttajavalituslautakunnan toimivallan laajentamisesta ja nimen muuttamisesta kuluttajariitalautakunnaksi sekä ryhmävalitusmenettelyn käyttöönotosta (laki kuluttajariitalautakunnasta 8/2007). Muutos tuli voimaan 1.3.2007. Ryhmäkannetta koskevat ryhmäkannelaki (444/2007) ja Kuluttajavirastosta annetun lain (1056/1998) 9 b § (445/2007) tulivat voimaan 1.10.2007.

Suurin osa kuluttaja-asioiden hallintoa kuuluu kauppa- ja teollisuusministeriölle, jonka tehtävänä on johtaa kuluttajapolitiikkaa. Kuluttaja-

¹ Esimerkiksi VaVM 39/2003 vp ja VaVM 41/2004 vp.

asioita hoidetaan kuitenkin monella hallinnonalalla, useissa virastoissa, yksiköissä ja muissa toimijoissa. Kuluttaja-asioiden monitahoisuus on todellinen haaste hallinnolle.

Valtioneuvoston hyväksymän kuluttajapoliittisen ohjelman mukaan kuluttajapolitiikan tavoitteena on lisätä kuluttajien hyvinvointia. Ohjelman lähtökohdana on lisätä kuluttaja-asioiden painoarvoa ja kuluttajanäkökulman huomioon ottamista uudistamalla toimintamalleja sekä kehittämällä eri hallinnonalojen ja toimijoiden välistä verkostoitumista ja yhteistyötä.

Tässä tarkastuksessa pyrittiin tarkastelemaan kuluttajahallinnon kokonaisuutta. Tarkastuksen tavoitteena on tuottaa tietoa kuluttajahallinnolle lainsäädännössä asetettujen tehtävien hoidosta ja hallinnolle asetettujen tavoitteiden toteutumisesta sekä tuoda esiin kuluttajahallinnon tarkoituksemukaisuuteen ja tuloksellisuuteen liittyviä kehittämistarpeita.

Kuluttajahallintoon ei ole aikaisemmin kohdistunut tarkastusviraston toiminnantarkastuksia tuoteturvallisuusvalvontaa lukuun ottamatta². Valtiontilintarkastajat ovat tarkastelleet kuluttajan asemaa kansainvälistyvillä markkinoilla kertomuksessaan (2006). Kuluttajaviranomaisista on olemassa jonkin verran arviointi- ja tutkimustietoa, mutta kuluttaja-asioiden hallinnosta tai toimintakentästä kokonaisuudessaan ei ole yhtenäistä esitystä. Tieto on myös osittain vanhentunutta; tehdyt arvioinnit ovat pääosin 1990-luvun puolelta tai aivan 2000-luvun alusta.

² *Tuoteturvallisuusvalvonta 69/2004.*

2 Tarkastusasetelma

2.1 Kuluttajahallinnon organisaatio

Ensimmäinen nimenomaan kuluttaja-asioita käsittelemään perustettu elin valtionhallinnossa oli kuluttajain neuvottelukunta, jonka valtioneuvosto asetti syksyllä 1962. Neuvottelukunnan tehtävänä oli lisätä kuluttajien hintavalvontaneisuutta ja kulutustavaroita koskevaa tutkimus- ja valistus-työtä sekä vapaaehtoista yhteistyötä alan eri laitosten ja elinten välillä. Vuonna 1965 valtioneuvosto nimitti ensimmäisen kerran kuluttajaneuvoston. Se toimi sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla. Elinkeinohallituksen perustaminen vuonna 1973 merkitsi sitä, että päävastuu kuluttaja-asioista siirtyi sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalta kauppa- ja teollisuusministeriön hallinnonalalle.³

Nykyaikaisen kuluttajahallinnon historia juontaa juurensa vuoteen 1978, jolloin tuli voimaan kuluttajansuojalainsäädäntö⁴. Tuolloin käynnistyi kuluttaja-asiamiehen, kuluttajavalituslautakunnan, markkinatuomioistuimen ja kunnallisten kuluttajaneuvojien toiminta. Kuluttajahallintoa uudistettiin vuonna 1990, jolloin lakkautetun elinkeinohallituksen tilalle perustettiin keskushallintotasolla Kuluttajavirasto, Kuluttajatutkimuskeskus ja Elin-
tarvikevirasto⁵. Kuluttaja-asiamiehen toimisto ja kuluttajavalituslautakunta jatkoivat toimintaansa itsenäisinä virastoina.

Nykymuotoinen Kuluttajavirasto perustettiin vuoden 1999 alussa⁶ yhdistämällä vanhan Kuluttajaviraston ja Kuluttaja-asiamiehen toimiston henkilöstöt ja tehtävät. Kuluttajaviraston ylijohtaja toimii nykyisin kuluttaja-asiamiehenä. Lääninhallitukset toimivat Kuluttajaviraston aluehallintona. Vuoden 2005 alussa Kuluttajaviraston yhteyteen perustettiin Euroopan kuluttajakeskus (EEK), jonka toiminnasta aiheutuvista menoista Euroopan komissio maksaa puolet. Keskus on osa ETA-maissa toimivaa European Consumer Centres -verkostoa, jonka tehtävänä on opastaa kuluttajia rajat ylittävässä kuluttajakaupassa.

³ *Kuluttajahallintotoimikunnan mietintö 1988 ja Heinonen Visa 1998.*

⁴ *Kuluttajansuojalaki (38/1978).*

⁵ *Elin- ja elintarvikevirasto siirtyi vuonna 2001 maa- ja metsätalousministeriön toimialalle.*

⁶ *Laki Kuluttajavirastosta (1056/1998).*

Kuluttajavalituslautakunta siirrettiin 1.9.2005 kauppaja teollisuusministeriön toimialalta oikeusministeriön toimialalle. Lautakunnan nimi muuttui kuluttajariitalautakunnaksi ja sen toimivaltaa laajennettiin 1.3.2007. Oikeusministeriön hallinnonalalla toimii myös markkinaoikeus, joka käsittelee erityistuomioistuimena markkina- ja kilpailuoikeudellisia asioita.

Kauppaja teollisuusministeriön yhteydessä toimii lisäksi kuluttajasioita käsitteleviä neuvottelukuntia. Kuluttajaasiain neuvottelukunnan jäsenenä on kuluttajaasioita käsittelevien viranomaisten, kuluttajajärjestöjen, palkansaajajärjestöjen sekä teollisuuden, kaupan ja maatalouden järjestöjen edustajia. Neuvottelukunnan puheenjohtajana toimii kauppaja teollisuusministeriön kuluttajaasioista vastaava ministeri ja varapuheenjohtajana oikeusministeri. Kauppaja teollisuusministeriön yhteydessä toimivat myös tuoteturvallisuusasiain neuvottelukunta ja toukokuussa 2006 perustettu taloudenhallinnan neuvottelukunta taloustietämyksen kehittämistä ja eri toimijoiden yhteistyön edistämistä varten.

Keskeinen osa suomalaista kuluttajansuojajärjestelmää on kunnallinen kuluttajaneuvonta, joka käynnistyi osassa kuntia kuluttajansuojalainsäädännön tultua voimaan vuonna 1978. Vuonna 1992 kunnallisen kuluttajaneuvonnan palveluiden järjestäminen tuli pakolliseksi. Nyt kunnallista kuluttajaneuvontaa ollaan valtiollistamassa niin, että valtio huolehtii vastaisuudessa kuluttajaneuvonnan kustannuksista ja järjestämisestä.

Laki talous- ja velkaneuvonnasta (713/2000) tuli voimaan 1.9.2000⁷. Palvelua annetaan kunnissa pääsääntöisesti siten, että kunnat tekevät toimeksiantosopimuksen lääninhallituksen kanssa. Neuvojen palkkaamiseen kunta saa valtion tähän tarkoitukseen kohdentamaa erillistä korvausta. Kuluttajavirasto johtaa ja valvoo talous- ja velkaneuvontaa.

Varsinaisten kuluttajaviranomaisten lisäksi muut ministeriöt ja virastot käsittelevät kuluttajapolitiikkaan liittyviä kysymyksiä. Suomessa vaikuttaa myös kaksi varsinaista kuluttajajärjestöä: Kuluttajat–Konsumenterna ry ja Suomen Kuluttajaliitto ry. Muita kuluttaja- ja kotitalousneuvontajärjestöjä ovat muun muassa Työtehoseura ry:n kotitalousosasto, Maa- ja kotitalousnaisten Keskus ry ja Marttaliitto ry. Lisäksi elinkeinoelämä ja eräät muut järjestöt, kuten erilaiset neuvontajärjestöt, osallistuvat kuluttajasioiden käsittelyyn ja kuluttajanäkökulmien esittämiseen eri yhteyksissä.

Kuluttajansuojaa on pyritty vahvistamaan myös perustamalla erityisiä sopimus pohjaisia kuluttajaorganisaatioita, jotka toimivat elinkeinoelämän⁸

⁷ HE 37/2000.

⁸ Elinkeinoelämän omilla itsesätelyjärjestelmillä voi olla hyvä, täydentävä ja kustannustehokas rooli kuluttajapolitiikan toimeenpanossa. Erityisesti tämä kos-

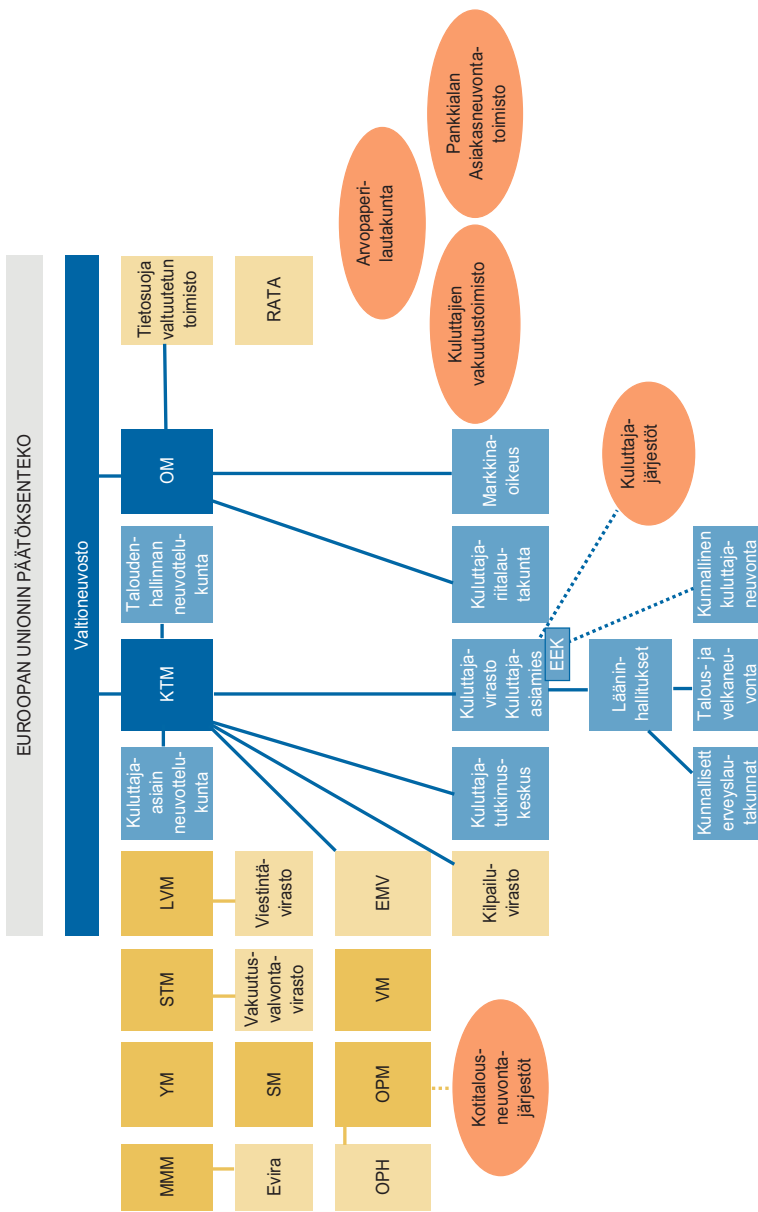
ja viranomaisen yhteistyön pohjalta. Näitä kuluttajille tietoja ja neuvoja antavia neuvontatoimistoja ja kuluttajien valituksia käsitteleviä elimiä on erityisesti rahoitus- ja vakuutusaloilla. Keskeisessä asemassa ovat muun muassa Pankkialan Asiakasneuvontatoimisto, Kuluttajien vakuutustoimisto ja sen yhteydessä toimiva Vakuutuslautakunta sekä Arvopaperilautakunta. Toimintaa rahoittavat alan yritykset, ja niillä on hallitus, jossa on edustajia niin alan yrityksistä kuin Kuluttajavirastostakin.⁹

Kuluttajapolitiikalla on laaja-alaisuutensa vuoksi yhtymäkohtia monille yhteiskunnan osa-alueille. Tällaisia ovat muun muassa energiapolitiikka, kauppa- ja kilpailupolitiikka, elintarvikeasiat, tietoyhteiskunta- ja viestintäasiat, rahoitus ja vakuutus, velkahallinta, terveydenhuolto, sosiaaliturva, opetustoimi, asumisasiat ja ympäristönsuojelu. Kuluttaja-asioita sivuavia tehtäviä kuuluu siten edellä esitettyjen virastojen ja laitosten lisäksi useille muille yksiköille eri hallinnonaloilla. Myös kuluttajatutkimuksella ja -valituksella on paljon yhteyksiä eri viranomaisiin ja yhteistyötä näiden kanssa.

Tarkastuksen yhteydessä laadittiin kuvio kuvaamaan tärkeimpien kuluttajapolitiittisten toimijoiden muodostama kenttä (kuvio 1). Koska kuluttajapolitiikalla on niin monia yhtymäkohtia yhteiskunnan eri osa-alueille, ei kuviossa ole mahdollista esittää kaikkia kuluttaja-asioita käsitteleviä tai sivuavia yksiköitä.

kee tilanteita, joissa elinkeinonharjoittajat ovat yhteistyöhaluisia ja "hyväntahtoisia". Vilpillisesti toimiville elinkeinonharjoittajille pelotevaikutus on kuitenkin usein riittämätön. (Ks. esimerkiksi Best Practices for Consumer Policy 2006, 4–6).

⁹ *Lautakunnat eivät voi tehdä oikeudellisesti sitovia ratkaisuja, vaan ne antavat ainoastaan suosituksia. Kuluttajien opastamisen lisäksi toimistot tarjoavat niitä rahoittavalle elinkeinoelämälle tietoa siitä, millaisia kulutusongelmia alan markkinoilla esiintyy.*



KUVIO 1. Kuluttajapolitiittisten toimijoiden kenttä.

Yleisesti voi sanoa, että kuluttajan riita-asioiden käsittelyn on oletettu etenevän viranomaistaholta toiselle hierarkkisessa järjestyksessä. Ristiriitatilanteissa kuluttajia on ohjattu menemään ensiksi kunnallisen kuluttajaneuvonnan puheille ja vasta sitten valittamaan ylempille tahoille. Käytännössä kuluttajat ottavat usein yhteyttä suoraan Kuluttajavirastoon ja mahdollisesti myös muihin asiantuntijaelimiin. Kuluttajavalitukset kohdistuvat yhä useammin palveluihin, joilla ei ole täsmällistä, paikallista sijaintia. Ongelmat ovat yleensä valtakunnallisia ja jopa rajan ylittäviä.¹⁰

Kuviossa 2 on esitetty kuluttajariitojen ratkaisumalli¹¹ pääpiirteissään.

Kuluttajansuojan lähtökohtana on, että kuluttajalla on oikeus saada apua, jotta hänen lakisääteiset oikeutensa toteutuisivat.



KUVIO 2. Kuluttajariitojen ratkaisumalli (pl. tuomioistuinkäsittely, kuvio on laadittu tiedoista, jotka on saatu teoksesta tietoa kuluttajakaupasta. Kuluttajavirasto, marraskuu 2005.)

¹⁰ Kilpiö & Pantzar 2006, 2.

¹¹ Kuluttajariitojen ratkaisussa on myös otettava huomioon se, että lain mukaan myyjäliikkeelle pitää yleensä antaa mahdollisuus korjata virhe ennen kuin korjausta lähdetään tekemään muualla.

2.2 Kuluttajansuojan tila Suomessa

Suomalainen kuluttajansuojalainsäädäntö antaa kuluttajalle kohtuullisen hyvän oikeusturvan. Lainsäädännön muutokset ovat nykyisin merkittävästi kytköksissä Euroopan unionin lainsäädännön kehitykseen. Kauppa- ja teollisuusministeriön mukaan mitään suurta muutosta nykytilaan ei ole odotettavissa.

Yleisesti ajatellaan, että Suomessa kuluttajansuoja on kansainvälisesti verrattuna erittäin hyvällä tasolla. Elinkeinoelämän näkemysten mukaan kuluttajansuoja on jopa liian tiukka¹². Tietyiltä osin kuluttajansuojassa on kuitenkin puutteita. Esimerkkinä voidaan mainita kuluttajien oikeussuoja nimenomaan hyvityksen saamisen varmistamiseksi: EU-maista vain Suomessa oikeus vahingonkorvaukseen on kilpailulainsäädännössä rajattu elinkeinonharjoittajiin¹³.

Viime aikoina keskustelua on herättänyt myös asiakkaan tai kuluttajan oikeudet palveluiden järjestämistapoihin liittyvissä riidanratkaisutilanteissa. Silloin kun kuluttaja ostaa palveluita yksityiseltä yritykseltä, hän voi esimerkiksi palvelun virhetilanteissa vedota kuluttajansuojalakiin ja vaatia virhettä vastaavaa hinnanalennusta sekä korvausta aiheutuneista vahingoista. Julkiset palvelut eivät tällä hetkellä pääsääntöisesti kuulu kuluttajansuojalain piiriin.¹⁴

Kuluttajansuojan toteutuminen on myös sidoksissa kuluttajahallinnon resursseihin. Erilaisten neuvontapalvelujen ja kuluttajariitoja käsittelevien toimielinten palvelujen kysyntä on suurta. Erityisesti asumiseen liittyvissä kysymyksissä on todettu olevan oikeusturvan tarvetta.

2.3 Kuluttajahallinnon resurssit

Kauppa- ja teollisuusministeriön toimiala jakautui vuonna 2006 kuuteen poliittikalohkoon¹⁵, joista kuluttaja- ja kilpailupolitiikka oli omistajapolitiikan jälkeen pienin. Kuluttaja- ja kilpailupolitiikkaan varatut määrärahat

¹² Esimerkiksi *Kuluttajaviraston toiminnan arviointi 2001*.

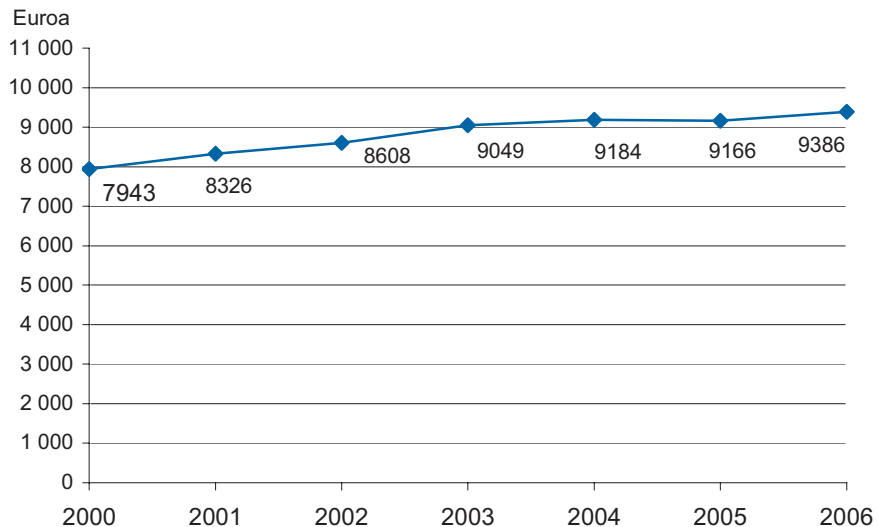
¹³ *Kuluttajansuoja 2/2005*.

¹⁴ *Selvitys kuluttajansuojalain soveltuvuudesta julkisiin palveluihin ja välttämättömyyspalveluihin 2005*.

¹⁵ *Nämä olivat energia-, kansainvälistymis-, kuluttaja- ja kilpailu-, omistaja-, teknologia- ja innovaatio- sekä yrityspolitiikka, joiden lisäksi hallinto muodosti oman poliittikalohkonsa.*

olivat noin 15,9 miljoonaa euroa eli 1,6 prosenttia hallinnonalan määrärahoista. Tästä kuluttajapolitiikan osuus oli noin 10,8 miljoonaa euroa.

Kuluttajapolitiikan määrärahojen kehitys on ollut 2000-luvulla melko tasaista (kuvio 3) ja kuluttajapolitiikan osuus kauppaja- ja teollisuusministeriön hallinnonalan määrärahoista on pysynyt vakaana. Kuluttajapolitiikan määrärahat ovat kasvaneet vuodesta 2000 hieman enemmän kuin, mikä valtion menojen hintakehitys yleisesti ottaen on ollut.



KUVIO 3. Kuluttajaviraston, Kuluttajatutkimuskeskuksen ja kuluttajariitalautakunnan määrärahat vuosina 2000–2006 tilinpäätöstietojen mukaan.

Koko kuluttajapolitiikan valtiontaloudellista merkitystä on vaikea arvioida tarkasti. Kuluttajaviranomaisten yhteenlasketut määrärahat vuodeksi 2006 olivat noin 10 miljoonaa euroa ja valtionavustus kuluttajajärjestöille 673 000 euroa. Lisäksi korvaus talous- ja velkaneuvonnan järjestämisestä oli 4,3 miljoonaa euroa. Lääninhallitusten kustannukset olivat tarkastusviraston tilintarkastusyksiköstä saadun tiedon mukaan noin 1,8 miljoonaa euroa vuonna 2006. Luku on saatu liikekirjanpidosta ja kattaa kilpailu- ja kuluttaja-asioihin lääninhallituksissa kirjatut menot. Lääninhallituksittain

luvut vaihtelevat suuresti¹⁶. Pääosa näistä menoista kohdistuu Kuluttajaviraston alaiseen toimintaan.

Kunnille kuluttajaneuvonnan järjestämiseen myönnetty valtionosuus otettiin huomioon mitoitettaessa kuntien yleisen valtionosuuden määrärahaa (momentti 26.97.31). Kunnallisen kuluttajaneuvonnan kustannukset ovat arviolta 3,7 miljoonaa euroa. Näin laskettuna kuluttajapolitiikkaan ja kuluttaja-asioiden hoitamiseen keskeisissä kuluttajaviranomaisissa käytetään noin 20 miljoonaa euroa vuodessa, mikä on noin 4 euroa jokaista suomalaista kohti. Kuluttaja-asioita käsitellään lisäksi myös muissa viranomaisissa, mutta tästä aiheutuvia kustannuksia ei tarkastuksessa ole selvitetty.

Miten paljon erilaiset kulutusongelmat sitten maksavat suomalaisille kuluttajille? Tästä ei ole olemassa tutkittua tietoa. Ruotsissa vuonna 2005 tehdyn kuluttajakyselyn mukaan jokaisella ruotsalaiskuluttajalla oli vuodessa keskimäärin kolme kulutusongelmaa, joiden yhteenlaskettu rahallinen arvo oli 2 800 kruunua (noin 310 euroa) täysi-ikäistä kohti. Tämä oli yhteensä noin 20 miljardia kruunua (noin 2,2 mrd. euroa) eli noin 0,8 % BKT:stä. Tavallisimpia olivat sähköiseen viestintään liittyvät ongelmat.¹⁷

2.4 Kuluttajapolitiikan tavoitteet

Kansallinen kuluttajapolitiikka: kuluttajapoliittinen ohjelma vuosille 2004–2007

Valtioneuvosto teki 27.5.2004 periaatepäätöksen kuluttajapoliittisesta ohjelmasta. Kuluttajapolitiikan tavoitteita ja strategisia linjauksia laadittaessa otettiin huomioon EU:n kuluttajapoliittinen strategia, pohjoismainen kuluttaja-alan ohjelma ja hallitusohjelmaan sisältyvät kuluttaja-asiat eri politiikkalohkoilla. Ohjelman laadinnan tueksi tehtiin vuodenvaihteessa 2002–2003 laaja sidosryhmäkartoitus, jota täydennettiin kuluttajapoliittisilla keskustelutilaisuuksilla.

Ohjelmassa on esitetty keskeiset kuluttajapolitiikan strategiset linjaukset vuosiksi 2004–2007. Lisäksi siinä on esitetty ohjelmakauden kuusi painopistealuetta ja konkreettisia toimenpide-ehdotuksia niiden toteuttamiseksi.

¹⁶ Etelä-Suomen lääninhallitus 766 946,25, Itä-Suomen lääninhallitus 420 530,39, Lapin lääninhallitus 8 448,72, Länsi-Suomen lääninhallitus 554 980,26 ja Oulun lääninhallitus 13 583, 82 euroa.

¹⁷ Trygga konsumenter som handlar hållbart 2005, 15.

Kuluttajapolitiiselle ohjelmalle asetettiin johtoryhmä varmistamaan strategisten linjausten huomioon ottaminen niin julkisella kuin yksityisellä sektorilla. Strategisilla linjauksilla tarkoitetaan kuluttajapolitiikan kannalta keskeisiä periaatteita ja toiminnan suuntaviivoja, jotka kaikkien hallinnonalojen ja kaikkien toimijoiden tulisi ottaa huomioon sekä yksityisen että julkisen sektorin toiminnassa. Jokaista painopistealuetta varten asetettiin työryhmä työstämään valituista asiakokonaisuuksista konkreettisia toimenpiteitä.

Ohjelman mukaan kuluttajien hyvinvoinnin edellytyksenä ovat toimivat markkinat, joilla varmistetaan sekä kuluttajien turvallisuus ja valinnanvapaus että tuotteiden ja palveluiden saatavuus ja laatu. Myös toimivat ja turvalliset julkiset palvelut ovat kuluttajille tärkeitä. Kuluttajien hyvinvointi voidaan turvata vain avoimessa ja vuorovaikutteisessa yhteiskunnassa, jonka turvallisuuteen ja toimivuuteen kuluttajat luottavat. Myös kuluttajilla itsellään on vastuullinen rooli oman hyvinvointinsa turvaajina.

Ohjelman tavoitteisiin kuuluu, että kuluttajille turvataan riittävä tietopohja ja siten kyky toimia kehittyvillä markkinoilla. Päämääränä on aktiivinen, osaava ja vastuullinen kuluttaja, joka vaikuttaa yhteiskunnassa. Kuluttajapolitiikan keskeisimpiä tavoitteita on, että varmistamalla hyvä kuluttajansuojan taso voidaan huolehtia kuluttajien terveydestä ja turvallisuudesta sekä vahvistaa kuluttajien asemaa markkinoilla tuotteiden ja palveluiden käyttäjinä¹⁸.

¹⁸ *Kuluttajapolitiittinen ohjelma vuosiksi 2004–2007, 16.*

Kuluttajapolitiikan tavoitteet

Kuluttajapolitiikan tavoitteena on lisätä kuluttajien hyvinvointia.

Kuluttajapoliittisilla toimenpiteillä varmistetaan toimivat ja turvalliset markkinat sekä julkiset palvelut. Kuluttajille turvataan riittävä tietopohja ja osaaminen toimia kehittyvillä markkinoilla sekä vaikuttaa kuluttajina yhteiskunnassa. Kuluttajapolitiikalla edistetään myös kestäviä tuotanto- ja kulutustapoja.

Kuluttajanäkökulma otetaan huomioon eri yhteiskuntapolitiikan lohkoilla. Toimiva kuluttajapolitiikka edellyttää aktiivista yhteistyötä viranomaisten, elinkeinoelämän sekä kuluttaja- ja kansalaisjärjestöjen kesken.

Strategiset linjaukset

- Kuluttaja-asioiden painoarvon ja näkyvyyden lisääminen
- Kuluttajansuojan ja turvallisten markkinoiden ylläpitäminen ja kehittäminen
- Kuluttajien omien valmiuksien sekä vastuullisten ja kestävien kulutustapojen edistäminen
- Yhteistyön ja vuorovaikutuksen vahvistaminen kuluttaja-asioissa



Painopistealueet ohjelmakaudella

- Kuluttajien taloudellisen turvallisuuden lisääminen
- Kuluttajanäkökulman varmistaminen asuntomarkkinoilla
- Laadukkaiden elintarvikemarkkinoiden edistäminen
- Toimivien julkisten ja yksityisten palvelujen kehittäminen
- Kuluttajien luottamuksen lisääminen tietoyhteiskunnan palveluihin
- Kulutuksen ja tuotannon ympäristövaikutusten tunnistaminen sekä vastuullisen kulutuksen edistäminen

KUVIO 4. Kuluttajapoliittinen ohjelma 2004–2007.

EU:n kuluttajapolitiikka ja uusi kuluttajapoliittinen strategia 2007–2013

Komission strategisena tavoitteena on luoda uutta taloudellista dynamiikkaa ja nykyaikaistaa Euroopan talouselämää. Tässä myös kuluttajapolitiikalla on keskeinen sija. Yksityisen kulutuksen osuus on 58 % EU:n BKT:stä, joten yksityisen kulutuksen rooli talouden vauhdittajana on merkittävä. EU:n kuluttajapolitiikan sisältö painottuu tavaroiden, palveluiden, pääomien ja henkilöiden vapaaseen liikkuvuuteen yhteisön sisällä sekä tältä pohjalta kansalaisten luottamuksen rakentamiseen yhteisöpolitiikkaa kohtaan.

Euroopan unionin perustamissopimuksen 153 artiklan mukaan "Kuluttajien etujen suojaamiseksi ja kuluttajansuojan korkean tason varmistamiseksi yhteisö myötävaikuttaa kuluttajien terveyden, turvallisuuden ja taloudellisten etujen suojaamiseen sekä edistää kuluttajien oikeutta järjestäytyä etujensa valvomiseksi. Kuluttajansuojaa koskevat vaatimukset otetaan huomioon yhteisön muita politiikkoja ja muuta toimintaa määriteltäessä."

EU:n uudessa kuluttajapoliittisessa strategiassa vuosiksi 2007–2013 elinkeino-, kilpailu-, sisämarkkina- ja kuluttajapolitiikka kietoutuvat yhteen. Strategiassa asetetaan painopisteiksi

- kuluttajien ja markkinoiden parempi tunteminen ja ymmärtäminen
- kuluttajansuojaa koskevan sääntelyn parantaminen
- lainsäädännön toimeenpanon, valvonnan ja valitusmahdollisuuksien parantaminen
- kuluttajainformaation ja koulutuksen kehittäminen.¹⁹

Euroopan unionissa on parhaillaan käynnissä yhteisön kuluttajansuojalainsäädännön laaja uudistus. Tavoitteena on vähentää kansallisten täytäntöönpanolakien eroja luopumalla mahdollisuuksien mukaan vähimmäis-harmonisoinnista ja siirtymällä täysharmonisointiin. Asiasta annettiin helmikuussa 2007 vihreä kirja²⁰. Se sisältää kaikkiaan kahdeksan kuluttajansuojaan liittyvän direktiivin uudistusesitykset eli

- direktiivit kotimyynnistä
- kohtuuttomista sopimusehdoista
- etämyynnistä
- lomaosakkeista
- pakettimatkoista
- hintamerkinnoista
- kulutustavaran kaupasta ja takuista
- kieltokanteista²¹.

Uudistuksen perimmäisenä tavoitteena on luoda todelliset kuluttajan sisämarkkinat niin, että saadaan aikaan asianmukainen tasapaino kuluttajansuojan hyvän tason ja yritysten kilpailukyvyyn välillä ja varmistetaan, että toissijaisuusperiaatetta kunnioitetaan. Tavoitteena on siten, että kuluttajan perusoikeudet, kuten riittävä kuluttajansuoja, ovat samat koko EU:n alueella. Myös yritysten katsotaan hyötyvän helpommin ennakoitavasta sään-

¹⁹ Edellisessä strategiassa vuosiksi 2002–2006 nimettiin kolme keskipitkän aikavälin tavoitetta. Ne olivat korkeatasoinen ja yhtenäinen kuluttajansuoja, kuluttajansuojalainsäädännön tehokas soveltaminen ja kuluttajajärjestöjen osallistuminen EU-politiikkaan.

²⁰ Vihreä kirja kuluttajansuojaa koskevan yhteisön säännösten tarkistamisesta 2006.

²¹ On syytä muistaa, että yleisesti käytetty käsite "kuluttajansuojaa koskeva yhteisön säännöstö" ei kata kaikkea EU:n kuluttajansuojalainsäädäntöä. Äskettäin annettu direktiivi sopimattomista kaupallisista menettelyistä ei esimerkiksi kuulu kuluttajansuojaa koskevaan yhteisön säännöstöön. Lisäksi alakohtaisessa EU:n lainsäädännössä, kuten sähköisestä kaupasta tai rahoituspalveluista annetussa lainsäädännössä, on monia kuluttajan suojelemiseen tarkoitettuja säännöksiä.

tely-ympäristöstä ja yksinkertaisemmista EU:n säännöistä niin, että lainsäädännön noudattamisesta niille aiheutuvat kustannukset olisivat pienemmät ja että yritykset voisivat helpommin käydä kauppaa EU:n alueella riippumatta siitä, mihin ne ovat sijoittautuneet. Myös kuluttajansuojaviranomaisten työn on arvioitu helpottuvan rajat ylittävässä kaupankäynnissä, jos kuluttajansuojasääntely olisi yhdenmukaisempaa eri jäsenmaissa.²²

EU:ssa ongelmaksi on nähty erityisesti kuluttajalainsäädännön hajanaisuus. Jäsenvaltiot voivat nykyisten direktiivien mukaan asettaa omassa lainsäädännössään tiukempia säännöksiä. Monet jäsenvaltiot ovat niin tehneetkin varmistaakseen korkeatasoisen kuluttajansuojan. EU:n näkemysten mukaan kuluttajat eivät kuitenkaan tästä syystä voi olla varmoja siitä, että kuluttajansuoja, johon he ovat tottuneet kotimaassaan, on samantasoinen myös silloin, kun he tekevät rajat ylittäviä ostoksia. Yritysten intoa markkinoida tuotteitaan tai palvelujaan kaikkialla EU:ssa saattaa puolestaan jarruttaa se, että niiden on noudatettava erilaisia säännöksiä eri jäsenvaltioissa.

Lisäksi EU:ssa on toteutettu useita toimia, joiden tarkoituksena on kehittää tuomioistuimelle vaihtoehtoisia kuluttajariitojen ratkaisumenettelyjä. Viime vuosina annetuissa yhteisön kuluttajansuojasäädöksissä on säännönmukaisesti asetettu jäsenvaltioille velvollisuus edistää tällaisia menettelyjä. Rajat ylittävien kuluttajariitojen käsittelyä helpottamaan on komission aloitteesta perustettu kaksi eurooppalaisten ratkaisuelinten verkostoa: toimialaltaan yleinen EEJ-NET (European Extra-Judicial Network) sekä rahoitusalaa koskeva FIN-NET (Financial Services Complaints Network). Kuluttajariitalautakunta kuuluu kumpaankin verkostoon.

Euroopan unionissa pyritään siten eri keinoin tehostamaan sisämarkkinoiden toimintaa ja rohkaisemaan kuluttajia hankkimaan tavaroita ja palveluja muistakin jäsenvaltioista kuin kotimaastaan. Komission arvion mukaan kuluttajansuojan yhdenmukaistaminen voisi merkittävästikin lisätä kuluttajien halua rajat ylittävään kaupankäyntiin.

Suomen kannanotoissa yhteisön kuluttajansuojasäännösten yksinkertaistamista ja selkeyttämistä on pidetty sinänsä tarpeellisena. Tavoitteena on pidetty puitesääntelyä, jolla voidaan varmistaa lainsäädännön toimivuus muuttuvissa olosuhteissa ja samalla riittävä yhdenmukaisuus EU:n alueella²³. Kuluttajapoliittisen ohjelman mukaan "yhteisön kuluttajalainsäädännön harmonisoinnin lisääminen on Suomen näkökulmasta mahdollista

²² *Vihreä kirja kuluttajansuojaa koskevan yhteisön säännöstön tarkistamisesta 2006, 3–4.*

²³ *Suomessa on hyviä kokemuksia yleislausekkeista, joita on voitu joustavasti täydentää alakohtaisilla vakiosopimusehdoilla ja kuluttaja-asiamiehen ohjeilla.*

vain, jos hyvä kuluttajansuojan taso voidaan turvata eikä kuluttajan oikeudellinen asema heikkene".²⁴ Käytännössä harmonisointi tulee kuitenkin estämään sellaiset kansalliset lainsäädäntötoimet, jotka voisivat olla perusteltuja suomalaisten kuluttajien etujen tai markkinoiden erityispiirteiden vuoksi.²⁵

Toisaalta yhteisön kuluttajansuojalainsäädäntö on joiltakin osin vahvistanut ja täydentänyt Suomen kuluttajansuojalainsäädäntöä. Esimerkiksi tuotevastuulainsäädäntö saatiin aikaan Suomessa vasta sen jälkeen, kun tuotevastuudirektiivi oli hyväksytty.

Kuluttaja-asioiden kansainvälinen yhteistyö painottuu nykyisin selvästi EU-tasolle. Pohjoismainen yhteistyö on aikaisemmin ollut melko vilkasta, mutta sen intensiteetti on viime vuosina heikentynyt. Kuluttaja-asioissa yhtenä yhteistyöfoorumina on myös OECD, jonka yhteydessä toimii muun muassa kuluttajapolitiikan komitea.

2.5 Tarkastuksen tavoite ja kysymykset

Tarkastuksen tavoitteena oli selvittää, miten kuluttajahallinto on onnistunut sille asetettujen tavoitteiden saavuttamisessa. Tarkastuksen pääkysymys oli: *Toimiiko suomalainen kuluttajahallinto parhaalla mahdollisella tavalla kuluttajien hyvinvoinnin lisäämiseksi, kuten kuluttajapoliittisessa ohjelmassa on esitetty?* Kysymys on ajankohtainen myös siksi, että valtioneuvoston hyväksymä kuluttajapoliittinen ohjelma päättyy vuoden 2007 lopussa.

Tarkastuksessa selvitettiin kuluttajahallinnon eri toimijoiden rooleja, tehtäviä ja toimintaa. Ovatko nämä tarkoituksenmukaiset suhteessa asetettuihin tavoitteisiin ja annettuihin voimavaroihin? Kuluttajahallintoa lähestyttiin tehtävien hoitamisen näkökulmasta: miten kuluttajahallinto on suoriutunut sille annetuista tehtävistä. Erityistä huomiota kiinnitettiin kuluttajahallinnon voimavarojen mitoittamiseen, sillä tuottavuusohjelma on tuonut lisäpainetta ennestään eri yhteyksissä riittämättöminä pidettyihin voimavaroihin.

Kuluttajapolitiikan horisontaalinen luonne vaikeuttaa kuluttajapolitiikan onnistuneisuuden tarkastelua. Kuluttajia koskevat asiat ovat laaja-alaisia. Niitä käsitellään monella eri politiikan lohkokolla. Tämä on pyritty ottamaan huomioon muun muassa uudessa kuluttajapoliittisessa ohjelmassa. Tar-

²⁴ *Kuluttajapoliittinen ohjelma vuosiksi 2004–2007*, 36–37.

²⁵ *Vrt. Kuluttajaviraston uutiskirje 3/2007.*

kastuksessa selvitettiin, miten kuluttajapolitiittiseen ohjelmaan sisältyviä toimenpiteitä on lähdetty toteuttamaan ja miten ohjelman toteutuminen on pyritty varmistamaan.

Kauppa- ja teollisuusministeriön tehtävänä on johtaa kuluttajapolitiikkaa. Tarkastuksessa selvitettiin ministeriön roolia kuluttajapolitiikan ohjaajana sekä ministeriön tulosohjauksen toimivuutta. Miten ministeriö koordinoi kuluttajapolitiikkaan osallistuvien toimijoiden yhteistyötä? Miten ministeriö on tulosohjannut toimialaansa kuuluvia Kuluttajavirastoa ja Kuluttajatutkimuskeskusta?

Alue- ja paikallishallinnon tarkasteluun on tuonut haasteita meneillään oleva kunta- ja palvelurakennemuutos, joka on johtamassa kunnallisen kuluttajaneuvonnan siirtymiseen valtion hoidettavaksi. Kunnallista kuluttajaneuvontaa ja sen tehtäviä tarkasteltiin lähinnä siltä osin kuin se on tarpeen kokonaistarkastelun kannalta. Kunnallisella kuluttajaneuvonnalla on kuitenkin huomattava merkitys koko kuluttajahallinnon toimivuudelle; toimiihan se eräänlaisena suodattimena Kuluttajaviraston ja Kuluttajariitalautakunnan suuntaan. Lisäksi tarkastuksessa selvitettiin lääninhallitusten roolia ja tehtäviä kuluttaja-asioissa.

Suomessa toimii kaksi valtakunnallista valtionapua saavaa kuluttajajärjestöä - Suomen Kuluttajaliitto ry ja Kuluttajat-Konsumenterna ry - sekä Työtehoseura ry. Tarkastuksessa selvitettiin kuluttajajärjestöjen ja viranomaisten tehtävien ja toiminnan niveltymistä toisiinsa sekä sitä, miten järjestöjen toimintaa seurataan.

2.6 Tarkastuksen rajaukset ja niiden merkitys johtopäätöksille

Kuluttajapolitiikan toteuttamiseen osallistuu suuri joukko eri viranomaisia sekä elinkeinoelämän ja kuluttaja- ja kansalaisjärjestöjen edustajia. Kuluttaja-asioiden monitahoisuuden vuoksi tarkastuksessa jouduttiin tekemään useita rajauksia. Tarkastuksessa keskityttiin kauppa- ja teollisuusministeriöön ja sen toimialalle kuuluvaan kuluttajahallintoon sekä oikeusministeriön toimialalle kuuluvaan kuluttajariitalautakuntaan. Keskeisiä tarkastuskohteita olivat Kuluttajavirasto, Kuluttajatutkimuskeskus, lääninhallitusten kilpailu- ja kuluttajaosastot, kunnallinen kuluttajaneuvonta sekä kuluttajajärjestöt.

Tarkastuksessa periaatteena oli se, että kuluttajahallintoa pyrittiin tarkastelemaan kokonaisuutena, mutta tämän kokonaisuuden sisällä kaikkea ei ole välttämättä selvitetty samalla painolla tai yhtä perusteellisesti. Tarkastuksen ulkopuolelle rajattiin pääosin talous- ja velkaneuvonta, joka

muodostaa oman järjestelmänsä, sekä tuoteturvallisuus- ja elintarvikeasiat, joita koskee erillinen lainsäädäntö ja joilla on osittain erillinen hallinto.

Tarkastuksen suuntaamiseen vaikutti myös valtioneuvoston tarkastajien vuoden 2006 aikana tekemä kuluttaja-asioita koskeva tarkastus, jossa on keskitytty kuluttajien asemaan kansainvälisessä kaupassa sekä tuoteturvallisuusvalvontaan.

Tarkastuksen perusteella ei voida esittää arviota koko suomalaisen kuluttajapolitiikan onnistuneisuudesta: kuluttaja-asioita hoidetaan useissa eri viranomaisissa, eikä tässä tarkastuksessa ollut mahdollista käsitellä kaikkia kuluttaja-asioita hoitavia tai sivuavia tahoja. Tarkastus antaa kuitenkin viitteitä kuluttajapolitiikan horisontaalisuuteen liittyvistä ongelmista.

2.7 Tarkastuksen kriteerit

Tarkastuksen tavoitteena on tuottaa tietoa kuluttajahallinnon tarkoituksenmukaisuudesta. INTOSAI²⁶ mukaan tarkoituksenmukaisuuden tarkastaminen "liittyy taloudellisuuden, tehokkuuden ja vaikuttavuuden tarkastamiseen". Tarkoituksenmukaisuudessa painottuu siten toiminnan vaikuttavuus ja toiminnalle asetettujen tavoitteiden saavuttaminen. Näiden ohella tarkoituksenmukaisuus sisältää kuitenkin myös laajasti erilaisia toiminnallisia näkökulmia. Niitä ovat muun muassa toiminnan lainmukaisuus, organisatoriset ratkaisut, johtamis-, ohjaus- ja rahoitusjärjestelmät, hyvän hallinnon toimintaperiaatteet, toimintaprosessien sujuvuus, henkisten ja taloudellisten resurssien käyttö sekä toiminnan taloudellisuus ja tehokkuus. Nämä tarkoituksenmukaisuuden kohdentumisalueet sisältävät myös kannanmäärityksen tarkoituksenmukaisuuden sisällöstä ts. tarkoituksenmukaisuuden kriteereistä. (Ks. tarkemmin liite 1.) Tarkastusviraston kontekstissa tarkoituksenmukaisuus liittyy erityisesti hallinnon kykyyn muuntaa sille annetut taloudelliset panokset tehokkaasti ja taloudellisesti toiminnaksi, tuotoksiksi ja vaikutuksiksi sekä saavuttaa virastoille ja laitoksille asetetut tavoitteet.

Tässä tarkastuksessa kiinnitettiin erityistä huomiota kuluttajahallinnon organisatorisiin ratkaisuihin, ohjausjärjestelmiin, hyvän hallinnon toimintaperiaatteisiin, toimintaprosessien sujuvuuteen, taloudellisten resurssien käyttöön sekä toiminnan taloudellisuuteen ja tehokkuuteen.

²⁶ *International Organization of Supreme Audit Institutions. Valtion ylimpien tarkastuselinten välinen kansainvälinen organisaatio.*

2.8 Tarkastuksen aineistot ja analyysimenetelmät

Tarkastuksessa perehdyttiin laajasti koko kuluttajahallintoa ja kuluttajahallinnon eri toimijoita käsittelevään aineistoon ja asiakirjoihin. Lähteinä olivat eri kuluttajaviranomaisten asiakirja-aineisto, säädökset sekä kuluttajahallintoa koskevat tutkimukset ja selvitykset, muistiot ja muut raportit. Kuluttajavirastosta lähteenä olivat myös johtoryhmän ja johtokunnan pöytäkirjat sekä viraston intranetin aineisto. Valtionavustuksista lähteenä oli kuluttajajärjestöille myönnettyjä harkinnanvaraisia valtionavustuksia koskeva asiakirja-aineisto (muun muassa hakemukset, valtionavustuspäätökset ja käyttöä koskevat asiakirjat).

Kirjallista aineistoa täydennettiin haastattelemalla keskeisiä kuluttajahallinnon toimijoita (ks. lähdeluettelo). Useiden tahojen kanssa käytiin keskusteluita puhelimitse ja sähköpostitse. Lisäksi palautetta pyydettiin ja saatiin myös kirjallisesti.

Aineistojen analyysimenetelmänä käytettiin kirjallisten dokumenttien ja haastatteluaineistojen sisällön luokittelua ja vertailua. Keskeisten toimijoiden haastatteluilla ja kyselyillä selvitettiin kuluttajahallinnon toimivuuden ongelmia ja esteitä yleisesti ja eri alueilla.

Tarkastuskertomusluonnoksesta pyydettiin palautetta kauppa- ja teollisuusministeriöltä, Kuluttajavirastolta, Kuluttajatutkimuskeskukselta, oikeusministeriöltä, kuluttajariitalautakunnalta, sisäasiainministeriöltä sekä Etelä-Suomen ja Itä-Suomen lääninhallituksilta. Lisäksi Kuluttajat – Konsumenterna ry:lle ja Suomen Kuluttajaliitto ry:lle varattiin mahdollisuus antaa palaute kertomusluonnoksesta. Kuluttajavirasto ilmoitti, ettei sillä ole huomauttamista tarkastuskertomusluonnokseen. Kuluttajariitalautakunta ei antanut palautetta kertomusluonnoksesta. Saadut palautteet on otettu huomioon lopullista tarkastuskertomusta laadittaessa.

Tarkastuksen on tehnyt johtava toiminnantarkastaja Leena Juvonen. Sitä ovat ohjanneet toiminnantarkastuspäälliköt Arto Seppovaara ja Esa Pirilä.

3 Tarkastushavainnot

3.1 Kuluttajahallinnon kehitys: keskittämisestä kohti hajautuneempaa mallia

Kuluttajahallinnon perustamisvaiheen hallintomallissa vuonna 1990 kuluttaja-asiat keskitettiin kauppa- ja teollisuusministeriön toimialalle, jonne perustettiin useita operatiivisesta toiminnasta vastuussa olevia asiantuntijaorganisaatioita. Malli sai heti kritiikkiä muun muassa valtiovarainministeriön budjettiosastolta, jonka mielestä organisaatiomalli oli hajanainen, ja siksi viranomaisten pelättiin tekevän päällekkäistä työtä. Sittenkin kehitys on edennyt sekä keskittyneempään että hajautuneempaan suuntaan. Kuluttajakysymykset ovat myös osittain siirtyneet kauppa- ja teollisuusministeriön hallinnonalalta muiden ministeriöiden yhteeseen, kun niiden toimialalle on perustettu (tai siirretty kauppa- ja teollisuusministeriöstä) kuluttaja-asioita käsitteleviä organisaatioita. Muun muassa seuraavia muutoksia on tapahtunut²⁷:

- Telehallintokeskuksen perustaminen liikenneministeriön hallinnonalalle 1988 (viraston nimi muutettiin Viestintävirastoksi 1991)
- velkaneuvonnan ja velkasaneerauksen perustaminen oikeusministeriön hallinnonalalle 1993
- kuluttaja-asiamiehen toimiston ja Kuluttajaviraston yhdistäminen 1999
- kauppa- ja teollisuusministeriön toimialalle kuuluvan Sähkömarkkinakeskuksen muuttuminen Energiamarkkinavirastoksi 2000
- Elintarvikeviraston siirtäminen maa- ja metsätalousministeriön alaisuuteen 2001
- kuluttajavalituslautakunnan siirtäminen oikeusministeriön hallinnonalalle 2005

²⁷ Kehitystä on kuvattu myös niin, että "kuluttajahallinnon evoluutiossa ilmenee viranomaistoiminnan etabloitumisvaihe, sen jälkeen kuluttaja-asioiden sisällöllinen laajentuminen ja organisaatioiden tehtävien myötäinen eriytyminen. Viimeisintä viranomaistoiminnan vaihetta voinee kuvata termillä sektoroituminen". (Kilpiö & Pantzar 2006, 13.)

- kestävän tuotannon ja kulutuksen ohjauksen kehittäminen ympäristöministeriön hallinnonalan neuvottelukunnan mietinnön valmistuttua keväällä 2005
- Elintarviketurvallisuusviraston perustaminen maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalle (viranomaisvalvonnan ja tutkimuksen vahvistaminen yhteisiä resursseja ja hallintoa koordinoimalla) 2006
- päätös kunnallisen kuluttajaneuvonnan tehtävien siirtämisestä kunnilta valtion kustantamaksi ja organisoimaksi toiminnaksi 2006
- taloudenhallinnan neuvottelukunnan asettaminen 2006
- kuluttajavalituslautakunnan muuttuminen kuluttajariitalautakunnaksi 2007.

Kuluttaja-asioille on joko asioiden luonteen takia tai muista syistä syntynyt useita operatiivisia toimintayksiköitä. Markkinoiden avautuminen, de-regulaatio, on synnyttänyt toisaalla regulaation tarvetta. Tämä on lisännyt uusien asiantuntijayksiköiden perustamisen tarvetta. Kehitys herättää kysymyksiä, kuten onko kuluttaja-asioiden hoitaminen ja esilläolo heikentynyt vai vahvistunut hallinnossa ja eivätkö kuluttajien toimintaympäristön tuottamat uudet riskit ole löytäneet vastuutahoa kuluttajahallinnosta. Uusien organisaatioiden syntyminen ei kuitenkaan välttämättä ole merkki asioiden huonosta hoidosta, mutta oikeiden tahojen ja niiden osoitteiden löytäminen voi olla kuluttajille vaikeaa.²⁸

Kuluttajia koskevia päätöksiä tehdään runsaasti myös sellaisissa ministeriöissä, joiden substanssitehtävät eivät liity varsinaisiin kuluttaja-asioihin. Esimerkkeinä voidaan mainita kulutuksen ohjaus ympäristöministeriön tai valtiovarainministeriön näkökulmasta, elintarvikkeiden laatu- ja järjestelmien kehittäminen maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalla, viestintämarkkinoiden valvonta ja kehittäminen liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla sekä julkisten palvelujen kehittäminen sosiaali- ja terveystieteiden ja sisäasiainministeriön hallinnonaloilla.²⁹ Hallitusohjelmassa kuluttajanäkökulma liittyy useisiin muilla politiikkaloilla valmisteltaviin ohjelmiin, kuten asuntopoliittiseen toimintaohjelmaan, lasten ja nuorten kehittämisohjelmaan, tietoyhteiskuntastrategian toimintaohjelmaan ja paremman sääntelyn toimintaohjelmaan³⁰.

Myös kuluttajapoliittinen ohjelma osoittaa kuluttaja-asioiden ulottuvan usealle hallinnonalalle. Kuluttajatutkimuskeskuksessa on tehty selvitys kuluttaja-asioiden näkymisestä eri ministeriöiden strategiadokumenteissa:

²⁸ *Mts.*, 3.

²⁹ *Mts.*, 3.

³⁰ *Kuluttajaviraston uutiskirje 3/2007.*

Näkyvätkö kuluttajakysymykset myös sellaisissa ministeriöiden strategiadokumenteissa, joilla ohjataan laaja-alaista kehittämistä ja politiikkalohkojen vaikuttavuutta? Onko kuluttajalla paikkaa päätöksenteon ytimessä?

Selvityksen perusteella tutkimuskeskus jakaa ministeriöt kahteen osaan: niihin, jotka korostavat kansalaisia ja kuluttajia poliittisina subjekteina, ja niihin, joissa kansalaiset ovat enemmän tai vähemmän politiikan kohteita ja tavallaan palvelemissa politiikkaa. Esimerkiksi oikeusministeriö kuuluu tutkimuksen mukaan kuluttajan ja kansalaisten ääntä vahvistaviin ministeriöihin, joiden strategioiden lähtökohta on kehittää aitoa vuoropuhelua kansalaisten ja ministeriöiden välillä.³¹

Ministeriölähtöinen kuluttajapolitiikka puolestaan asettaa kuluttajan palvelemaan valtiota tai ministeriön toimialaa. Muun muassa kauppa- ja teollisuusministeriö on tutkimuksessa luettu tähän joukkoon, tosin arvioitavana oli ministeriön vanha strategia. Kuluttajatutkimuskeskuksen näemyksen mukaan useimpien ministeriöiden strategioissa kuluttajan ja kansalaisen nähdään palvelevan valtiota ja kilpailukykyä. Kuluttajatutkimuskeskus päätyy seuraavaan toteamukseen "se että kuluttaja on lähes kaikkialla läsnä, mutta ei yhdenkään ministeriön ytimessä, näkyy siinä, kuinka lähes aina kuluttajasta puhutaan palvelemissa erilaisten uhkakuvien välttämistä".³²

Kuluttajapolitiittisen ohjelman mukaan kuluttajanäkökulma tulee ottaa huomioon yhteiskuntapolitiikan eri lohkoilla. Tarkastuksen yhteydessä tehtyjen haastattelujen perusteella kuluttajanäkökulma on pyritty ottamaan aikaisempaa paremmin huomioon esimerkiksi joissakin säädöshankkeissa, joita on valmisteltu muilla hallinnonaloilla. Itsestään selvää tämä ei kuitenkaan ole, ja hallinnonalojen välillä on tässä suhteessa eroja. Myönteisenä esimerkkinä mainittiin liikenne- ja viestintäministeriö ja viestintämarkkinalain muuttamisesta annetun lain (759/2006) valmistelu³³. Toisaalta esimerkiksi tekijänoikeuslain valmistelussa kuluttajanäkökulman ajaminen ei ollut yhtä tuloksellista. Ylipäänsä asioiden tarkastelu kuluttajien näkökulmasta ei ole itsestään selvää eri hallinnonaloilla ja yhteiskunnallisessa keskustelussa.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa kauppa- ja teollisuusministeriön teknologiaosasto katsoo, että ongelmaksi hajautetussa mallissa on osoittautunut se, ettei kukaan oikeasti "omista" kuluttaja-

³¹ Kilpiö & Pantzar 2006, 5.

³² Mts., 5–10.

³³ HE 231/2005. Hallituksen esitys Eduskunnalle viestintämarkkinalain ja eräiden markkinaoikeudellisten asioiden käsittelystä annetun lain muuttamisesta.

asioita, kun ne ovat osa melkein pä jokaisen tonttia. Tähän asiantilaan tarvittaisiin jonkinlainen korjaus esimerkiksi sektoritutkimuslaitosten uudistamistyön yhteydessä tai tulevan työ- ja elinkeinoministeriön konsernihallinnon kautta. Toinen vaihtoehto olisi politiikkaohjelmaan verrattavissa oleva laaja hanke, jossa kuluttaja-asiat koordinoitaisiin.

Tarkastuksen yhteydessä Kuluttajavirastosta todettiin, että virastoa kuullaan aikaisempaa paremmin eri hankkeissa. Toisaalta viraston mukaan se on myös itse aktiivinen, seuraa asioiden käsittelyä eduskunnassa ja pyrkii vaikuttamaan valiokuntakuulemisten kautta. Vuonna 2006 Kuluttajavirastolle osoitettujen lausuntopyyntöjen määrä kasvoi aiempien vuosien noin 200:sta 299:ään.

Kuluttajavirastosta todettiin myös, että virastolla on tiivis ja toimiva yhteistyö eri sektoriviranomaisten kanssa. Kuluttajavirastolla ja Viestintävirastolla on erityinen yhteistyösopimus. Viestintävirastolle tulee melko vähän yhteydenottoja kuluttajilta, kun taas Kuluttajavirasto saa kuluttajilta paljon viestintäpalveluja koskevia ilmoituksia. Toisaalta virastossa kiinnitettiin huomiota siihen, että viestintämarkkinalain (393/2003) muutoksella (759/2006) Viestintävirastolle tuli oikeus valvoa teleyritysten sopimusehtojen käyttöä³⁴. Lisäksi Viestintävirastolla oli jo aiemmin oikeus asettaa uhkasakko, mikäli teleyritys poikkeaa puhelinverkon liittymistä varten laatimastaan vakiosopimusehdoista. Viestintäviraston mahdollisuutta käyttää uhkasakkomenettelyä myös laajennettiin 121 a §:llä (758/2006). Viestintävirastolla ja kuluttaja-asiamiehellä on siten päällekkäistä toimivaltaa. Käytännön esimerkkejä tästä aiheutuneista ongelmista ei kuitenkaan tarkastuksessa tullut esille, mutta toisaalta muutos on varsin tuore.

Liikenne- ja viestintäministeriön johdolla on toiminut huhtikuusta 2005 lähtien digi-tv-seurantatyöryhmä, jonka tehtävänä on seurata ja edistää digitaalista televisiotoimintaa. Lisäksi liikenne- ja viestintäministeriössä on vuoden 2006 alkupuolelta lähtien toiminut digi-tv-toimintaa varten koordinaattori. Tästä huolimatta tarkastuksessa digi-tv:n käyttöönottoon valmistautuminen mainittiin esimerkkinä työnjaon ongelmista, kun mikään taho ei varsinaisesti koordinoi digi-tv:n ympärillä tapahtuvaa kuluttajavaliolistusta ja -työtä.

³⁴ *Alkuperäisen viestintämarkkinalain 83 §:n mukaan kuluttajan ja teleyrityksen väliseen oikeussuhteeseen sovelletaan lisäksi kuluttajansuojalakia (38/1978). Pykälän 2 momentin mukaan kuluttaja-asiamies valvoo vakioehtosopimusten lainmukaisuutta kuluttajansuojan kannalta. Muutetun 2 momentin mukaan Viestintävirasto valvoo teleyritysten sopimusehtojen käyttöä. Sopimusehtojen käyttöä kuluttajansuojan kannalta valvoo myös kuluttaja-asiamies. Viestintäviraston ja kuluttaja-asiamiehen on oltava asianmukaisessa yhteistyössä keskenään.*

Yleensä eri viranomaiset tarkastelevat asioita omasta näkökulmastaan. Kuluttajaviraston tehtävänä on nimenomaan kuluttajanäkökulman esiin tuominen ja kuluttajien etujen edistäminen.

3.2 Kuluttajapoliittinen ohjelma 2004–2007

Kuluttajapoliittinen ohjelma vuosiksi 2004–2007 hyväksyttiin valtioneuvoston periaatepäätöksensä. Uudesta ohjelmasta pyrittiin tekemään aiempaa laaja-alaisempi ja eri hallinnonaloilla paremmin hyödynnettävä strategia. Ohjelman lähtökohtana oli lisätä kuluttaja-asioiden painoarvoa ja kuluttajanäkökulman huomioon ottamista uudistamalla toimintamalleja ja rakenteita sekä kehittämällä eri hallinnonalojen ja toimijoiden välistä verkostoitumista ja yhteistyötä.

Tarkastuksen yhteydessä tehtyjen haastattelujen perusteella kuluttajapoliittista ohjelmaa ja sen hyväksymistä valtioneuvoston tasolla pidettiin yleisesti ottaen edistysaskeleena aiempiin ohjelmiin nähden. Kuluttajapolitiikan horisontaalisuus ja kuluttaja-asioiden laaja-alaisuus ovat kuitenkin asettaneet haasteita ohjelman toteuttamiselle käytännössä. Myös ohjelmasta tiedottamista pidettiin osittain riittämättömänä. Tämä on näkynyt muun muassa siinä, että kaikki ne tahot, joita ohjelma on koskenut, eivät ole olleet tietoisia roolistaan ohjelman toteuttamisessa.

Haastatellut tahot olivat suhteellisen tyytyväisiä ohjelman sisältöön ja painopistealueisiin. Ongelmana pidettiin kuitenkin ohjelman jäämistä liian yleiselle tasolle: ohjelmaan kaivattiin selkeää priorisointia. Seuraava kommentti kuvaa hyvin suhtautumista ohjelmaan: "Ohjelma on hyvä, aihealueet ovat edelleen ja todennäköisesti vastaisuudessaakin relevantteja, mutta ohjelmasta puuttuu priorisointi! Ohjelman pitäisi olla tavoitteellisempi."

Ongelmana pidettiin sitä, että ohjelma ei varsinaisesti velvoita mihinkään, vaan "ohjelman puitteissa on tehty yhtä ja toista". Erilaisia toimenpiteitä ja hankkeita ohjelman toteuttamiseksi on sinänsä käynnistetty melko paljon. Epäselvää kuitenkin on, "päästäänkö näillä toimenpiteillä tavoitteisiin". Ohjelman painopistealueet ovat toisaalta niin laajoja, että kuluttajahallinnon toimijoiden toiminta on melko vaivattomasti sovitettavissa niiden mukaiseksi. Haastatteluissa esitettiin muun muassa, että "seuraavalla ohjelmakaudella tulisi asettaa painopistealueet, joissa halutaan saada aikaan muutos! Nyt on kuusi painopistealuetta, joissa on yleistä hyvää."

Myös ohjelman sisältöä kritisoitiin jonkin verran. Kuluttajatutkimuskeskus esitti kritiikkiä siitä, että tutkimustoimintaa ja tutkimustarpeita ei juuri käsitellä ohjelmassa. Toisaalta kauppa- ja teollisuusministeriöstä tuotiin esiin, että kuluttajansuojalainsäädäntöä ja sen tehokasta valvontaa ei painoteta tässä ohjelmassa yhtä paljon kuin edellisissä, vaikka niiden merkitys on kuluttajan kannalta varsin keskeinen.

Ohjelman toteuttamista ja toimeenpanoa pyrittiin varmistamaan muun muassa asettamalla ohjelmalle korkea-arvoinen, kauppa- ja teollisuusministeriön kansliapäällikön johdolla toimiva johtoryhmä ja useita työryhmiä. Johtoryhmä on kokoontunut muutaman kerran vuodessa, ja sille on raportoitu ohjelmaan kuuluvien toimenpide-ehdotusten etenemisestä.

Ohjelman alaisuudessa toimivat painopistealueittaiset asiantuntijoista ja etutahoista koostuvat alaryhmät ovat kokoontuneet vaihtelevasti. Ryhmien kytkeminen kuluttajaviranomaisten, erityisesti Kuluttajaviraston toimintaan, on jäänyt jossain määrin epäselväksi. Haastatteluissa yhteistyötä ja vuorovaikutusta eri toimijoiden kesken ylipäänsä toivottiin tiiviimmäksi. Ryhmien toimintaa kuvattiin muun muassa seuraavasti: "Huonoa ohjelmassa on ollut teemaryhmien toiminta eri alueilla, ts. ryhmät ovat toimineet hyvin eri tavoin ja niiden tarkoitus on jäänyt epäselväksi."

Ohjelman ja sen toimenpiteiden toteutumisen seuranta ei kaikkien haastateltujen mielestä ole ollut riittävän systemaattista tai tiukkaa. Tarkoitus oli, että toimenpiteiden toteutumista seurataan ja toimenpide-ehdotuksia tarkistetaan ja tarvittaessa päivitetään koko ohjelman voimassaolon ajan. Kauppa- ja teollisuusministeriössä on kyllä koottu tietoja ohjelman alueella toteutetuista toimenpiteistä, mutta toimenpide-ehdotuksia ei ole käytännössä tarkistettu tai päivitetty. Ohjelman toteuttamisesta ei ole myöskään tehty arviointia.

Kauppa- ja teollisuusministeriön mukaan ohjelma on toiminut ministeriön ohjauskeinona hyvin, mutta muiden ministeriöiden sitouttamisessa ohjelman toteuttamiseen on ollut vaikeuksia. Sama havainto tuli esille myös tarkastuksen aikana tehdyissä haastatteluissa, joissa todettiin muun muassa, että "painopistealueet ovat vaikuttaneet kuluttajapolitiikan ohjaukseen nimenomaan kuluttajaviranomaisissa" ja että "tilanne on tavaltaan sellainen, että sisäpiirissä hyöritään ohjelman kanssa, muut eivät tiedä sen olemassaolosta". Tilanne on ongelmallinen erityisesti kuluttajapolitiikan horisontaalisuuden näkökulmasta: käytännössä kuluttajapolitiittisen ohjelman toteuttaminen vaatisi suuren joukon osallistumista ja sitoutumista esitettyihin toimenpiteisiin – niin viranomaistahoja kuin elinkeinoelämän järjestöjen sekä kuluttaja-, kansalais- ja neuvontajärjestöjenkin edustajia.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa kauppa- ja teollisuusministeriön markkinaosasto katsoo, että kertomusluonnoksessa

ei ole otettu huomioon sitä, että kuluttajapoliittinen ohjelma on merkittävässä asemassa myös kauppaja- ja teollisuusministeriön ja sen hallinnonalojen virastojen ja laitosten välisessä tulosohejauksessa. Tämän vuoksi on tärkeää, että ohjelman on katettava tiettyjen painopistealueiden lisäksi jossain määrin kaikki näiden virastojen ja laitosten lakisäätöiset tehtävät. Kauppaja- ja teollisuusministeriö huomauttaa kuluttajapoliittisen ohjelman seurantaan koskevan, tarkastuskertomusluonnoksessa esitetyn kritiikin johdosta, että ministeriön mielestä kaikkia voimavaroja ei ole syytä kohdistaa olemassa olevan toiminnan ja toteutuneen toiminnan seuraamiseen, vaan pääpaino on suunnattava tulevan toiminnan suunnitteluun. Kauppaja- ja teollisuusministeriön mukaan muiden ministeriöiden ja eri etutahojen sitouttamiseen kuluttajapoliittisen ohjelman toteuttamiseen tullaan kiinnittämään huomiota uutta ohjelmaa valmisteltaessa ja toteutettaessa. Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa kauppaja- ja teollisuusministeriön teknologiaosasto katsoo, että kuluttajapoliittisen ohjelman terävöittäminen ja ns. näyttöperusteisen politiikan (evidence-based) harjoittaminen myös kuluttaja-asioissa olisi perusteltua. Tämä merkitsisi teknologiaosaston mukaan todennäköisesti myös sitä, että tutkimukselle tulisi näkyvämpi rooli politiikan taustan ja perusteluiden selvittämisessä.

Kauppaja- ja teollisuusministeriön on tarkoitus käynnistää vuoden 2007 aikana uuden kuluttajapoliittisen ohjelman valmistelu, jossa esille nousevat muun muassa kuluttajanäkökulman vahvistaminen julkisten palvelujen kehittämistyössä, tuotteiden ja palvelujen turvallisuus sekä vastuullinen kuluttaminen³⁵. Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelmassa todetaan, että uuden kuluttajapoliittisen ohjelman (2008–2011) valmistelussa otetaan huomioon kuluttajien toimintaympäristön muutokset, nykyisen ohjelman toteuttamisesta saadut kokemukset sekä EU:ssa hyväksytyn kuluttajapoliittisen strategian linjaukset vuosiksi 2007–2013³⁶.

Tarkastuksen perusteella on erittäin tarpeellista, että uutta ohjelmaa valmisteltaessa on käytettävissä hyvin analysoitua tietoa aiemman ohjelman toteutumisesta ja sen poikkeamisista suunniteltuun nähden.

Ruotsin kuluttajapoliittinen strategia – kestävään kulutukseen

Kiinnostavan vertailukohdan suomalaiselle kuluttajapoliittiselle ohjelmalle tarjoaa Ruotsin kuluttajapoliittinen strategia, jonka painopisteenä on kestävä kulutus. Ruotsin hallitus antoi maaliskuussa 2006 valtiopäiville

³⁵ *Kauppaja- ja teollisuusministeriön toiminta- ja taloussuunnitelma vuosiksi 2008–2012.*

³⁶ S. 50.

kirjelmän, joka sisälsi muun muassa hallituksen kuluttajapolitiittiset tavoitteet ja strategian näiden tavoitteiden saavuttamiseksi. Kirjelmän nimenä oli "Luottavaiset kuluttajat, jotka toimivat kestävästi" ("Trygga konsumenter som handlar hållbart").³⁷

Strategiatyön osana työskenteli projektiryhmiä miettimässä, millä tavoin kotitalouksien kulutus vaikuttaa kestäväan kehitykseen. Ekologisen kytkennän lisäksi kuluttajapolitiikan tavoitteena on taloudellisesti ja sosiaalisesti kestäväan kehityksen tukeminen. Erityisesti korostetaan tasavertaisia mahdollisuuksia kuluttamiseen ja kaikkien saatavilla olevaa ("tillgänglighet för alla") kuluttajapolitiikkaa. Tätä yleistä tavoitetta täydentävät seuraavat osatavoitteet:

- Kaikkien saatavilla on korkeatasoinen kuluttajansuoja.
- Tiedostavilla ja osaavilla kuluttajilla on mahdollisuus hyödyntää taloudellisia ja muita resursseja tehokkaasti.
- Elinkeinonharjoittajat kantavat oman vastuunsa kuluttajia kohtaan.

Osatavoitteet ilmaisevat kuluttajapolitiikan pääkysymyksiä, joita ovat valvonta (ml. korkeatasoinen kuluttajansuoja), riitojen ratkaisu sekä kuluttajien tiedot ja taidot yhdessä elinkeinoelämän omien toimenpiteiden kanssa. Jokainen osatavoite muodostaa kuluttajapolitiikan toiminta-alueen. Lisäksi hallitus on nimennyt neljä painopistealuetta, joihin tulisi erityisesti keskittyä: palvelut, tavaroiden ja palveluiden turvallisuus, kestävä tuotanto- ja kulutustavat sekä kaupallinen mainonta (erityisesti lapsiin ja nuoriin suunnattu).³⁸

Strategian mukaan ruotsalaisesta kuluttajapolitiikasta oli puuttunut koko politiikka-alueita koskeva kokonaisvaltainen tavoite. Uudella tavoitteella on pyritty kirkastamaan se, mikä on kaikkein keskeisintä ts. kuluttajapolitiikka edistää aktiivisesti hallituksen kaiken kattavaa tavoitetta kestävästä kehityksestä ja lisääntyvästä hyvinvoinnista.³⁹

Joissakin strategiasta annetuissa lausunnoissa yleistä tavoitetta kritisoiin epäselväksi ja katsottiin, ettei se täytä mitattavuuden ja realistisuuden vaatimuksia. Niin ikään tuotiin esiin se, että kuluttajapolitiikan lähtökohdana tulisi olla kuluttajien hyvinvoinnin lisääminen eikä kuluttajapolitiikka pitäisi käyttää välineenä joidenkin muiden yhteiskuntapolitiittisten tavoitteiden saavuttamiseen, vaikka nämä olisivat tärkeitä. Tämän näke-

³⁷ *Trygga konsumenter som handlar hållbart – Konsumentpolitikens mål och inriktning 2005.*

³⁸ *Mts.*, 32.

³⁹ *Mts.*, 31.

myksen mukaan hyvin toimivien markkinoiden pitäisi olla kuluttajapolitiikan johtotähti.⁴⁰

Suomen kuluttajapoliittisessa ohjelmassa kestävän kulutuksen teema ei ole yhtä vahvasti esillä kuin Ruotsissa, vaikka Suomessakin ohjelman yhtenä painopistealueena on kulutuksen ja tuotannon ympäristövaikutusten tunnistaminen sekä vastuullisen kulutuksen edistäminen. Toisaalta Suomessa hyväksyttiin vuonna 2005 ns. KULTU-ohjelma eli Vähemmästä enemmän ja paremmin – Kestävän kulutuksen ja tuotannon toimikunnan ehdotus kansalliseksi ohjelmaksi 2005⁴¹. Ohjelman tavoitteena on lisätä materiaalien ja energian käytön tehokkuutta tuotteiden elinkaaren kaikissa vaiheissa sekä ympäristökasvatusta ja ympäristöteknologiaan perustuvaa tuotantoa ja osaamista. Tarkastuksen perusteella ei voida arvioida, miten KULTU-ohjelman toteuttaminen on lähtenyt liikkeelle.

Ruotsin ja Suomen kuluttajapoliittisten ohjelmien ja kuluttajapoliittisen keskustelun painotuksissa voidaan nähdä tiettyjä eroja. Kun Suomessa kuluttajapolitiikalla edistetään elinkeino- ja innovaatiopolitiikkaa, niin Ruotsissa kuluttajat nähdään kestävän kehityksen voimatekijänä. Kulutuksen tai kuluttamisen merkitys kestävän kehityksen saavuttamisessa on suoraan nostettu kuluttajapolitiikan päätavoitteeksi. Toinen teema, joka korostuu ruotsalaisessa keskustelussa, ovat kuluttajien tasavertaiset mahdollisuudet kuluttamiseen (tillgänglighet för alla). Tämä on läpikäyvä teema kaikessa kuluttajapolitiikassa.

3.3 Kuluttaja- ja kilpailupolitiikkojen yhteensovittaminen

Kauppa- ja teollisuusministeriön hallinnonalalla Kuluttajaviraston lisäksi Kilpailuvirasto sääntelee ja ohjailee kuluttajan toimintaympäristöä ja ase-

⁴⁰ Mts., 30–31 ja *Handlingsplan för Konsumentpolitiken 2004*.

⁴¹ *Ympäristöministeriö sekä kauppa- ja teollisuusministeriö asettivat 13.11.2003 toimikunnan valmistelemaan ehdotusta kansalliseksi kestävän kulutuksen ja tuotannon ohjelmaksi. Toimikunta otti nimekseen Kestävän kulutuksen ja tuotannon toimikunta (KULTU). Toimikunnan ehdotuksen valmistelussa lähtökohtana olivat YK:n Kestävän kehityksen huippukokouksessa (WSSD) Johannesburgissa 26.8.–4.9.2002 hyväksytyt ns. Johannesburgin toimintaohjelma sekä pääministeri Matti Vanhasen I hallituksen ohjelman tavoite laatia kansallinen, hallinnonalat ylittävä ohjelma ekologisesti, sosiaalisesti ja taloudellisesti kestävästä tuotanto- ja kulutustavoista. (KULTU-ohjelma. Vähemmästä enemmän ja paremmin – Kestävän kulutuksen ja tuotannon toimikunnan ehdotus kansalliseksi ohjelmaksi 2005.)*

maa markkinoilla. Kuluttaja- ja kilpailupolitiikkojen suhteesta ja siitä, miten ne nivoutuvat yhteen, on myös perätty laajempaa yhteiskunnallista keskustelua.⁴²

Kauppa- ja teollisuusministeriö on todennut kuluttaja- ja kilpailupolitiikkojen olevan toisiaan täydentäviä toimintapolitiikan lohkoja. Kuluttajapolitiikan tavoitteena on lisätä kuluttajan hyvinvointia vahvistamalla kuluttajan asemaa markkinaosapuolena, ja vastaavasti kilpailupolitiikan tavoitteena on terveen ja toimivan taloudellisen kilpailun turvaaminen vahingollisilta kilpailunrajoituksilta. Yhdessä kilpailu- ja kuluttajapolitiittisilla toimenpiteillä pyritään varmistamaan kuluttajien luottamus markkinoihin, mikä on myös elinkeinoelämän etu.⁴³

Kuluttaja- ja kilpailupolitiikoilla voidaan siis nähdä olevan pitkälle yhteneväiset tavoitteet. Yleensä on kuluttajien etu, että kilpailu toimii: kilpailu lisää kuluttajien valinnanmahdollisuuksia ja pitää hintoja kurissa. Toisaalta kilpailusta hyöttyy eniten sellainen kuluttaja, joka tuntee hyvin tarjolla olevat vaihtoehdot. Joskus kilpailu voi kuitenkin muodostua yleisen edun kannalta liian aggressiiviseksi, jolloin korjaaviksi toimenpiteiksi tarvitaan kuluttajapolitiittisia toimenpiteitä, kuten oikaisuvaatimuksia ja kieltoja. Lainsäädäntöä tarvitaan myös tilanteissa, joissa yritykset itse omalla toiminnallaan heikentävät kilpailua. Tehokas kilpailu edellyttää joskus tehokasta sääntelyä.

Suhtautuminen kuluttajansuojaan on ehkä merkittävin erottava tekijä kuluttaja- ja kilpailupolitiikkojen välillä. Kilpailuviranomaisten näkökulmasta kilpailua voidaan joissakin tapauksissa rajoittaa perusteettomasti kuluttajien suojeluun vetoamalla. Toisaalta kilpailun lisääntyminen ei ole aina kuluttajansuojan kannalta ongelmatonta, kuten halpalentoyhtiöiden tulo markkinoille on osoittanut. Myös suhtautumisessa välttämättömyyspalveluihin on painotuseroja: kuluttajanäkökulmasta toimiva kilpailu ei riitä varmistamaan välttämättömyyspalvelujen saatavuutta ja kohtuullista hintaa, vaan näille tarvitaan lainsäädännössä takeet. On myös sanottu, että "kilpailupolitiikassa painotetaan kansantalouden kokonaisyhyvinvointia eikä pelkästään kuluttajien välitöntä hyvinvointia".⁴⁴

Joka tapauksessa kuluttajien käyttäytyminen ja kilpailu kytkeytyvät toisiinsa monilla eri tavoilla. Kilpailun hyytymisen taustalta voi löytyä yrityksiä, jotka käyttävät valtaansa markkinoilla väärin, mutta sieltä voi paljastua myös kuluttajia, jotka eivät pysty käyttämään markkinavoimaansa.

⁴² *Kilpailu-uutiset 3/2005; Ks. myös Trygga konsumenter som handlar hållbart 2005, 36*

⁴³ *Valtiontilintarkastajien kertomus 2006, 263.*

⁴⁴ *Kuluttajansuoja 2/2005.*

Kilpailun kannalta elintärkeä asia on kuluttajien luottamus markkinoihin. Kilpailupolitiikan näkökulmasta kuluttajat nähdään usein voimavarana, jonka voi valjastaa aktivoimaan kilpailua.⁴⁵

Perinteisesti on ajateltu, että kuluttajat muuttavat käyttäytymistään hinnan muutosten perusteella. Kuluttajat eivät kuitenkaan läheskään aina toimi näin. Syinä tähän on esitetty puutteellisia hintatietoja, kuluttajien vaikeuksia vertailla kilpailevia tuotteita tai palveluja ja sitä, että kuluttajilla ei ole tarpeeksi tietoa tarjolla olevien tuotteiden tai palveluiden laadusta.⁴⁶ Viime aikoina on myös alettu yhä enemmän tutkia sitä, miksi kuluttajat eivät käytäyty markkinoilla läheskään aina rationaalisesti.⁴⁷

Mitkä seikat estävät kuluttajaa vaihtamasta käyttämäänsä tuotetta tai palvelua toisen yrityksen tuotteeseen tai palveluun? Englannista saatujen tutkimustulosten mukaan yksi vaihtohalukkuutta jarruttava tekijä on brändiuskollisuus. Se, kuinka aktiivisesti kuluttajat kokeilevat markkinoilla eri vaihtoehtoja, riippuu myös tuotteen tai palvelun luonteesta. Tutkimuksissa on havaittu kuluttajien olevan aika laiskoja kilpailuttamaan esimerkiksi sähköä, lainoja tai vakuutuksia⁴⁸. Syynä on pidetty muun muassa monimutkaista hinnoittelua. Kiinnostava havainto on myös se, että mitä vähemmän kuluttajat voivat kilpailuttaa tietyn alan yrityksiä, sitä voitollisempia yritykset ovat.⁴⁹

Useista yhtymäkohdista huolimatta kuluttaja- ja kilpailupolitiikkojen kosketuskohdat soveltavissa viranomaisissa ovat melko vähäiset. Itse asiassa kuluttaja- ja kilpailuviranomaisten yhteistyö on yllättävän vähäistä. Syyksi on mainittu se, että kuluttaja- ja kilpailuoikeuden sääntelytapa ja keinovalikoima ovat erilaiset. Kuluttaja- ja kilpailuasioita hoidettiin aikoinaan molempia elinkeinohallituksessa, mikä kauppa- ja teollisuusministe-

⁴⁵ *Kuluttajansuoja 4/2004.*

⁴⁶ *Mts.*

⁴⁷ *Ks. Roundtable on Demand-Side Economics for Consumer Policy: Summary Report 2006.*

⁴⁸ *Kuluttajien haluttomuutta kilpailuttaa palveluntuottajia kilpailulle vapautuneilla viestintä- ja energiemarkkinoilla ovat muun muassa Ruotsin ja Englannin tarkastusviranomaiset selvittäneet seuraavissa tarkastuksissaan: Kunden är lös! – konsumenternas agerande på de omreglerade el- och telemarknaderna 2000; Att skapa aktiva konsumenter – Energimyndighetens och Konsumentverkets stöd till konsumenterna på elmarknaden 2001; The Office of Telecommunications: Helping consumers benefit from competition in the telecommunications market 2003 ja Energywatch and Postwatch: Helping and Protecting Consumers 2004.*

⁴⁹ *Kuluttajansuoja 4/2004.*

riön näkemyksen mukaan "riitti osoittamaan, ettei niiden yhdistäminen onnistu".⁵⁰

Englannissa ja Yhdysvalloissa kilpailu- ja kuluttaja-asioita hoitaa sama viranomainen. Erityisesti anglosaksisissa maissa on tavallista, että kuluttaja- ja kilpailupolitiikka yhdistetään poliittisesti ja organisatorisesti, koska molempia katsotaan tarvittavan toimivien markkinoiden synnyttämisessä, kuluttajapolitiikkaa talouden kysyntäpuolella ja kilpailupolitiikka talouden tarjontapuolella.⁵¹ Myös OECD:n tarkastellessa kuluttaja- ja kilpailuasioita poliittikalohkot kytketään tiiviimmin toistensa yhteyteen.

Englannissa on viime aikoina käyty keskustelua kuluttaja- ja kilpailutoimintojen yhteistyön tiivistämisestä ja myös kuluttaja- ja kilpailupolitiikkojen toimeenpanojärjestelmien jonkinasteisesta yhdistämisestä. Keskustelussa on tuotu esiin, että kuluttajansuojalainsäädännön toimeenpanojärjestelmä on heikommin kehittynyt kuin kilpailulainsäädännön. On myös kysytty, missä ovat toimeenpanon synergiat.⁵²

Tarkastuksen yhteydessä tehdyissä haastatteluissa näkemykset kuluttaja- ja kilpailupolitiikkojen tiiviimmästä kytkemisestä yhteen vaihtelivat: osa piti sitä tarpeellisenä ja osa katsoi, että käytännön tarvetta nykyistä tiiviimpään yhteistyöhön ei juuri ole. Jonkin verran käytännön yhteistyötä on ollut muun muassa samojen hankkeiden puitteissa, mutta Kuluttajavirastolle "Kilpailuvirasto on ollut vain yksi yhteistyökumppani lukuisten yhteistyökumppanien joukossa". Kriitikoiden mukaan kauppa- ja teollisuusministeriö ei ole tässä löytänyt roolia, ja ministeriötason koordinointi on tähän mennessä mahdolliselta yhteistyöltä puuttunut. Nyt ollaan kuitenkin aloittamassa ministeriön vetämänä kuluttaja- ja kilpailuasioissa ylijohtajien välisiä keskusteluja.

⁵⁰ Useimmissa lääninhallituksissa kilpailu- ja kuluttaja-asiat hoidetaan samassa osastossa, mutta eriytyneesti.

⁵¹ *Handlingsplan för Konsumentpolitiken 2004, 17.*

⁵² *Keskustelussa on tuotu esiin kaksi aluetta, joissa kuluttaja- ja kilpailupolitiikan toimeenpanon tulisi yhdistyä: ensinnäkin silloin, kun päätetään, mitkä tapaukset otetaan lähempään tarkasteluun ja tutkintaan ja mitkä ei, ja toiseksi pohdittaessa tarkoituksenmukaista oikeussuoja- tai parannuskeinoa. Tapauskohtaisesti ja molempia näkökulmia hyödyntäen pyritään arvioimaan, milloin tarvitaan "kovaotteista" valvontaa pakkotoimenpiteineen ja milloin taas sovittelu on parempi vaihtoehto. Toisin kuin Suomessa Englannissa katsotaan, että kuluttaja- ja kilpailupolitiikan toimeenpanoprosessit ja "tekniikat" ovat pitkälti samanlaisia, vaikka Englannin kuluttaja- ja kilpailuasioista vastaava virasto (OFT, vapaasti käännettynä Reilun kaupankäynnin virasto) voi vain kilpailulainsäädännön perusteella tehdä sitovia päätöksiä. (Protecting the consumer: enforcing competition and consumer law 2006.)*

Myös Kuluttajaviraston tulossopimuksessa vuodeksi 2007 on todettu, että markkinoiden tarkastelua kuluttaja- ja kilpailupolitiikan keinoin sekä niiden yhteensovittamista ongelmatilanteissa kehitetään yhdessä alan viranomaisten kanssa⁵³. Tietynlaista painetta yhteistyön tiivistämiseksi näyttäisi siten olevan.

3.4 Kauppa- ja teollisuusministeriö kuluttajapolitiikan ohjaajana

Kauppa- ja teollisuusministeriö johtaa kuluttajapolitiikkaa ja kuluttajahalintoa. Ministeriölle kuuluvista kuluttajakysymyksistä merkittävimpiä ovat Suomen aloitteiden tekeminen EU:n kuluttajalainsäädännön kehittämiseksi, Suomen kantojen valmistelu EU:n päätöksentekoa varten⁵⁴ ja kuluttajaa koskevan lainsäädännön kehittäminen yhdessä oikeusministeriön kanssa. Tärkeitä ovat myös pohjoismainen ja kansainvälinen yhteistyö kuluttajasioissa, yhteydenpito ministeriön yhteydessä toimiviin neuvottelukuntiin sekä ministeriön toimialalle kuuluvien virastojen toimintaan liittyvät asiat. Kauppa- ja teollisuusministeriössä kuluttaja-asioista on vastannut markkinaosaston kilpailu-, kuluttaja- ja elintarvikeasiain ryhmä.

Oikeusministeriön toimialalle kuuluu merkittävä osa kuluttajalainsäädännön soveltamisesta. Tämä koskee erityisesti markkinointia ja sopimusehtoja. Kauppa- ja teollisuusministeriön vastuulle kuluttajansuojalainsäädännön työnjaossa kuuluvat tavaroita ja palveluksia koskevat kuluttajansuojasäännökset, kuten tuoteturvallisuus. Oikeusministeriön hallinnonalalla toimii nykyisin myös kuluttajariitalautakunta, joka antaa ratkaisuseurauksia kuluttajien ja elinkeinonharjoittajien välisiin ristiriitoihin. Ministeriöiden mukaan sääntelytehtävissä työnjako kauppa- ja teollisuusministeriön ja oikeusministeriön kesken toimii hyvin.

Ministeriöiden välillä voi kuitenkin nähdä myös tiettyjä painotuseroja suhtautumisessa kuluttajan oikeussuojakysymyksiin. Tämä tuli näkyviin esimerkiksi ryhmäkannetta koskevan lainsäädännön valmistelussa: kauppa- ja teollisuusministeriö suhtautui oikeusministeriön asettaman työryh-

⁵³ *Kauppa- ja teollisuusministeriön ja Kuluttajaviraston välinen tulossopimus vuodelle 2007.*

⁵⁴ *Yhteisötasolla kuluttajansuojan säädösehdotukset käsitellään neuvostossa kilpailukyöneuvostossa, johon osallistuu Suomen edustajana kauppa- ja teollisuusministeri. Tämä koskee myös niitä kuluttajansuojaan kuuluvia ehdotuksia, joissa valmisteluvastuu on muilla ministeriöillä.*

män esitykseen ryhmäkannelaista pidättyvästi ja katsoi lausunnossaan "ristiriitaisiin näkemyksiin viitaten, että ryhmäkannelain jatkokäsittelyyn hallitustasolla ei ole tässä vaiheessa edellytyksiä ja että asia on mahdollista ottaa käsiteltäväksi vasta seuraavien eduskuntavaalien jälkeen käytävissä hallitusneuvotteluissa"⁵⁵. Jyrkästi mielipiteitä jakaneen ryhmäkanteen esimerkki kuvaa myös sitä, miten kauppa- ja teollisuusministeriön päätöksenteossa joudutaan sovittamaan yhteen kuluttajia ja elinkeinoelämää koskevia ristiriitaisia pyrkimyksiä: tavoitteena on, että "kuluttajat ja elinkeinoelämä voisivat molemmat hyvin", mutta käytännössä kauppa- ja teollisuusministeriössä kuluttaja-asiat ehkä helpommin sivuutetaan.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa kauppa- ja teollisuusministeriön markkinaosasto tuo esiin, että keskeisissä poliittisissa kysymyksissä, esimerkiksi otettaessa kantaa oikeusministeriössä valmisteltuihin ryhmäkante-ehdotuksiin kauppa- ja teollisuusministeriön kannasta on päättänyt ministeriötä johtava ministeri. Siten ryhmäkanteasian valmistelun eri vaiheissa kauppa- ja teollisuusministeriöllä on ollut asiasta erilaisia kantoja siitä riippuen, kuka on kauppa- ja teollisuusministerinä tai asiaan kantaa ottavana muuna ministerinä kauppa- ja teollisuusministeriössä. Kuluttajapolitiikan painoarvo kauppa- ja teollisuusministeriössä määräytyy pitkälti johdossa olevan ministerin näkemyksen mukaan. Vailla painoarvoa kuluttaja-asiat eivät kuitenkaan kauppa- ja teollisuusministeriön mielestä ole olleet missään vaiheessa viime vuosikymmenien aikana.

3.4.1 Kuluttaja-asioita hoitava hallinnonala

Eri EU-maissa kuluttaja-asioden organisointi valtionhallinnossa vaihtelee. Melko yleinen vaihtoehto on kuluttaja-asioden hoito elinkeinoasioista vastaavassa ministeriössä (esimerkiksi Englanti ja Irlanti) tai talousministeriössä (esimerkiksi Belgia ja Hollanti⁵⁶). Melko tavallista on myös kuluttaja-asioden sijoittaminen sosiaalialasioista, kuten perhe- ja tasa-

⁵⁵ *Ehdotus laiksi ryhmäkanteesta. Lausunnotiivistelmä. 2006, 5.*

⁵⁶ *Hollantiin perustettiin Kuluttajavirasto vasta vuoden 2007 alussa. Tätä ennen hollantilainen kuluttajansuojajärjestelmä nojautui pitkälti kuluttaja-aktivismiin, elinkeinoelämän itsesääntelyyn ja epäviralliseen riidansovittelujärjestelmään. Järjestelmän katsottiin toimivan suhteellisen hyvin silloin, kun mahdolliset rikkomukset olivat helposti havaittavissa ja kauppiaat "hyväntahtoisia". Huijarikauppioiden kohdalla pelotevaikutus oli kuitenkin riittämätön ja myös Hollannissa on siirrytty viranomaisvetoiseen kuluttajansuojajärjestelmään. (Best Practices for Consumer Policy: Report on the Effectiveness of Enforcement Regimes 2006, 4–6.*

arvoasioista, vastaavaan ministeriöön (esim. Itävalta, Norja ja Tanska) tai maatalous- ja elintarvike-asioista vastaavaan ministeriöön (Saksa ja aikaisemmin Ruotsi). Ruotsissa kuluttaja-asiat kuuluvat nykyisin integraatio- ja tasa-arvoministeriön toimialalle.

Voidaan myös sanoa, että kuluttajapolitiikalla ei ole missään EU-maassa kovin keskeistä asemaa. Kuluttaja-asioista vastaavalla ministerillä on myös tyypillisesti muitakin tehtäväryhmiä vastuullaan. Yleensä kuluttajapolitiikkaa on pidetty suhteellisen alhaalla politiikkojen tärkeysjärjestyksessä.⁵⁷

Kauppa- ja teollisuusministeriön toimintaa kuluttaja-asioissa on aika ajoin arvosteltu sanoen, etteivät kuluttajakysymykset ole saaneet riittävää asemaa ministeriön päätöksenteossa, resursseissa eivätkä organisaatiossa. Arvostelun mukaan kauppapoliittiset näkökohdat ja elinkeinoelämän intressit ovat vaikuttaneet ministeriön päätöksentekoon siinä määrin, että kuluttajanäkökulma on jäänyt sivuun.⁵⁸

Välillä kritiikki kauppa- ja teollisuusministeriön roolia kuluttajapolitiikan johtajana on ollut voimakastakin. Kuluttajaviraston toiminnan arviointiraportin (2001) mukaan Kuluttajavirastolla on korostunut asema kuluttajakentässä osittain siitä syystä, että "ministeriön painotuksissa kuluttaja-asiat eivät ole olleet aivan ensimmäisenä". Edelleen raportissa todetaan, että "on myös epäselvää, miten johdetaan ja kuka johtaa koko kenttää ja toimijoita kuluttajapoliittisten tavoitteiden toteuttamiseksi: tällä hetkellä ei ole olemassa tahoa, joka kokoaisi ja loisi foorumin, jossa ideoidaan, keskustellaan ja luodaan tulevaisuuden suomalaista kuluttajapolitiikkaa tai jossa lisäksi seurattaisiin nykyisen politiikan toteutumista".⁵⁹ Myös tuoreessa kauppa- ja teollisuusministeriön arvioinnissa (2007) on tuotu esiin puutteena se, että "kuluttaja-asioilla ei edelleenkaan ole kovin paljon todellista painoarvoa ministeriön toiminnassa"⁶⁰.

Myös tarkastuksen yhteydessä tehtyjen haastattelujen perusteella kuluttaja-asioiden ymmärtämisen ja arvostuksen osittainen puute ja johta-

⁵⁷ Eräissä kuluttajaviranomaisten resursoinnin tasoa selvittäneessä tutkimuksessa havaittiin, että kuluttajansuojan poliittisella merkityksellä näytti olevan vaikutusta määrärahojen tasoon niin, että niissä maissa joissa kuluttajansuojakysymyksillä oli korkea poliittinen profiili (esim. Australia, Yhdysvallat), määrärahojen niukkuusongelmat eivät vaivanneet kuluttajaviranomaisia samalla tavalla kuin eräissä muissa maissa. (*Comparative Report on Consumer Policy Regimes 2003, 11–15.*)

⁵⁸ *Kuluttajahallintotoimikunnan mietintö 1988 ja Kuluttajaviraston toiminnan arviointi 2001.*

⁵⁹ *Kuluttajaviraston toiminnan arviointi 2001, 31–35.*

⁶⁰ *Kauppa- ja teollisuusministeriön arviointi 2007, 12–13.*

misongelmat näyttävät vaivaavan kuluttaja-asioiden hoitamista: muut kuluttajahallinnon toimijat toivoivat kauppa- ja teollisuusministeriöltä aktiivisempaa ja näkyvämpää roolia kuluttajapolitiikan ohjaajana. Osittain ministeriö koettiin myös etäiseksi, epävirallista kanssakäymistä pidettiin vähäisenä eikä tiedon katsottu kaikissa tapauksissa kulkevan kovin hyvin ministeriöstä eteenpäin. Seuraava kommentti kuvaa haastateltujen näkemyksiä: "Kauppa- ja teollisuusministeriötä arvostellaan, että oikeasti tekisivät jotain, tulisivat aktiivisesti kuluttajanäkemyksen kanssa esiin."

Kuluttajat–Konsumenterna ry teki joulukuussa 2006 valtioneuvostolle esityksen kuluttajahallinnon siirtämisestä sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalle. Järjestön mukaan "kuluttajapolitiikka on kuluneiden vuosikymmenien aikana jäänyt sekä voimavarojen että julkisen arvostuksen osalta kauppa- ja teollisuuspolitiikan jalkoihin. Järjestö katsoo, että tämän päivän kuluttaja-asioissa painottuvat erityisesti ihmisten terveys ja ravitsemus, elintarvikepolitiikka sekä kuluttajien taloudellinen turvallisuus. Myös pyrkimys maailmanlaajuisesti kestävään kulutukseen voimistuu jatkuvasti. EU-tasolla kuluttaja-asiat kuuluvat komission terveydestä vastaavaan pääosastoon⁶¹."

Tässä ajattelutavassa kuluttajansuoja ja kuluttaja-asiat nähdään osana kansalaisten perusturvaa ja hyvinvointia. Eurooppalaisen vertailun perusteella myös tämä vaihtoehto on mahdollinen. Myös tarkastuksen yhteydessä tehdyissä haastatteluissa se sai jonkin verran kannatusta.

Kauppa- ja teollisuusministeriön mukaan kuluttajapolitiikan rooli, soveltamisala ja määritelmä ovat kuitenkin viime vuosina muuttuneet. Tästä yhtenä osoituksena ovat juuri kuluttajapoliittinen ohjelma vuosiksi 2004–2007 ja ministeriön uudet elinkeino- ja tulevaisuuspoliittiset linjaukset. Kauppa- ja teollisuusministeriössä nähdään, että kuluttajapolitiikka on paitsi osa hyvinvointipolitiikkaa myös osa elinkeinopolitiikkaa ja toimivien markkinoiden varmistamista. Aktiivinen kuluttaja nähdään myös yhä tärkeämpänä innovaatioiden synnyttäjänä: "Aktiivinen kuluttaja on muutoksen moottori. Aktiivinen kuluttaja ja toimiva kilpailu ovat elinkeinopolitiikan ydintä." Kauppa- ja teollisuusministeriön hallinnonalan tulevaisuuskatsauksessa (2006) todetaan muun muassa, että "aktiivisen kuluttajan merkitys yrityksen kumppanina tuotekehityksessä ja innovaatioiden synnyttäjänä kasvaa".

Kauppa- ja teollisuusministeriön näkemyksen mukaan kuluttajapolitiikka on luonteva osa ministeriön toimivaltaan kuuluvaa toimintapolitiikkaa; tätä perustellaan muun muassa kuluttajapolitiikan laaja-alaisuudella mark-

⁶¹ Vuoden 2007 alussa kuluttaja- ja elintarvikeasiat erotettiin EU:ssa omiksi kokonaisuusikseksi siten, että kuluttaja-asiat saivat oman komissaarin.

kinoiden toimivuuden varmistajana. Tätä näkemystä voidaan tarkastuksessa saatujen tietojen perusteella pitää perusteltuna, vaikka kuluttaja-asioiden organisointi pääosin saman ministeriön yhteyteen, jonka tehtävänä on huolehtia myös markkinoiden toisen osapuolen – elinkeinonharjoittajien – toimintaedellytyksistä, sisältää myös omat riskinsä. Riskejä on tuotu esille muun muassa kuluttajahallinnon muiden toimijoiden kauppa- ja teollisuusministeriön rooliin ja painotuksiin vuosien aikana esittämässä kritiikissä⁶².

Myös tarkastuksen yhteydessä tehdyissä haastatteluissa tuli esiin esimerkkejä tilanteista tai tapauksista, joissa katsottiin, että elinkeinopolitiikan tai elinkeinoelämän edut olivat ministeriön päätöksenteossa tai toiminnassa jyränneet kuluttajien edut. Niin ikään koettiin, että kuluttajanäkökulma helposti ohitetaan tai "se vain jää sivuun", vaikka tämä ei olisi aina tarkoituksellistakaan. Samalla tuotiin esiin se, että kuluttajaorganisaatioihin kertyy runsaasti sellaista tietoa kuluttajien arjesta ja ongelmista, jota voitaisiin hyödyntää nykyistä paremmin ministeriön päätöksenteossa. Jotkut haastatellut näkivät kuluttaja-asioiden sijainnissa elinkeinopolitiikasta vastaavassa ministeriössä hyviä puolia juuri tämän kytkennän ansiosta.

Kaikki haastatellut tahot eivät olleet kovin hyvin perillä ministeriön uusista strategisista linjauksista. Muutamat haastatellut olivat kuitenkin tehneet sen huomion, että Suomessa perinteinen kuluttajien suojeleminen on viime vuosina jäänyt osittain taka-alalle, kun on haluttu korostaa kuluttajien omia toimintavalmiuksia ja "elinkeinoelämän moottorina olemista". Eräs haastateltu huomautti, että esimerkiksi eurooppalaisessa keskustelussa ja OECD:n piirissä valvonnan merkitys on korostunut enemmän ja kuluttajien suojeleminen on edelleen vahvasti esillä.

Kuluttajanäkökulmaa joudutaan joka tapauksessa kauppa- ja teollisuusministeriön päätöksenteossa sovittamaan yhteen muiden intressien kanssa. Ministeriö on huomauttanut, että samat sovittelukysymykset tulisivat esille silloinkin, jos eri ministeriöt vastaisivat elinkeinopolitiikasta ja kuluttajapolitiikasta. Itse asiassa lähes kaikilla ministeriöillä on käsiteltävänä asioita, joissa joudutaan kuluttajaetujen ohella tai niiden vastaisesti ottamaan huomioon myös muita intressejä ja joissa päätöksiä tehtäessä on sovitettava yhteen ristiriitaisia tavoitteita. Kuluttaja-asioiden yleisen painoarvon nostaminen edellyttäisi sitä, että niiden asemaa kauppa- ja teollisuusministeriön ja myös muiden kuluttaja-asioista vastuussa olevien ministeriöiden päätöksenteossa vahvistettaisiin⁶³.

⁶² *Kuluttajaviraston toiminnan arviointi 2001.*

⁶³ *Vrt. Kuluttajahallintotoimikunnan mietintö 1988.*

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa kauppa- ja teollisuusministeriön markkinaosasto katsoo, että kuluttajapolitiikan painoarvoa yhteiskunnallisessa päätöksenteossa on pyrittävä edelleen parantamaan, mutta parempaan suuntaan on jo menty, sillä kuluttaja-asioilla ei ole koskaan aikaisemmin sinä aikana, jona kuluttajapolitiikkaa on nimenomaisesti harjoitettu Suomessa, ollut yhtä vahvaa yhteiskunnallista asemaa kuin tällä hetkellä.

Viime aikoina kauppa- ja teollisuusministeriön rooli on ehkä terävöitynyt muun muassa uusien strategisten linjausten ja uuden kuluttajapoliittisen ohjelman ja sille luodun seurantajärjestelmän myötä. Vaikka kuluttajapolitiikan painoarvo ministeriössä on strategisella tasolla vahvistunut, herätti ministeriön johtamisrooli ja -tapa edelleen muissa kuluttajahallinnon toimijoissa kysymyksiä. Erityisesti ministeriön koettu passiivisuus kuluttaja-asioissa aiheutti arvostelua. Toinen ongelma näyttäisi olevan koordinaation puute kuluttajahallinnon eri toimijoiden kesken ts. kuluttajahallinnon toimijat kokevat, että kukaan ei varsinaisesti johda ja koordinoi koko kuluttajapolitiikan kenttää.

3.4.2 Kuluttaja-asiain neuvottelukunta

Kuluttaja-asioiden monitahoisuus on suuri haaste hallinnolle. Kuluttaja-asioita sivuavien neuvottelukuntien asettaminen voidaan nähdä yhtenä yrityksenä rakentaa siltaa ja vuoropuhelua toimijoiden kesken. Kauppa- ja teollisuusministeriön yhteydessä toimivat muun muassa kuluttaja-asiain neuvottelukunta, tuoteturvallisuusasiain neuvottelukunta ja toukokuussa 2006 perustettu taloudenhallinnan neuvottelukunta.

Kuluttaja-asiain neuvottelukunta valmistelee kuluttajapoliittisen ohjelman, ja sillä on periaatteessa kuluttajapolitiikassa painava rooli. Neuvottelukunnan jäsenenä on kuluttaja-asioita käsittelevien viranomaisten, kuluttajajärjestöjen, palkansaajajärjestöjen sekä teollisuuden, kaupan ja maatalouden järjestöjen edustajia. Neuvottelukunnan puheenjohtajana on kuluttaja-asioista vastaava ministeri kauppa- ja teollisuusministeriössä ja varapuheenjohtajana oikeusministeri. Neuvottelukunta on kokoontunut varsin harvoin. Neuvottelukunnan yhteydessä toimii suppeampia toimielimiä, kuten työvaliokunta ja jaostoja. Näitä on ollut ainakin valmisteltaessa kuluttajapoliittista ohjelmaa.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa kauppa- ja teollisuusministeriön markkinaosasto huomauttaa, että ainakin useimmat neuvottelukunnassa edustettuina olevat tahot pitävät ministeriön käsityksen mukaan arvokkaana sitä, että puheenjohtajuutta hoidetaan ministeritasolla. Ministerin puheenjohtajana toimiva neuvottelukunta ei käytännön

syistä kuitenkin voi kokoontua kovin usein. Jatkossa voidaan kauppaja- ja teollisuusministeriön mukaan selvittää, onko tarkoituksenmukaista kehittää neuvottelukunnan toimintaa niin, että siihen liittyy nykyistä enemmän esimerkiksi jaostotyöskentelyä.

Tarkastuksen yhteydessä haastatellut kuluttajahallinnon toimijat eivät olleet kovinkaan tyytyväisiä kuluttaja-asiaiden neuvottelukunnan nykyiseen rooliin, kokoonpanoon ja toimintaan. Haastateltujen mielipiteet neuvottelukunnan roolista ja merkityksestä vaihtelivat jossain määrin: osa piti neuvottelukuntaa jokseenkin turhana elimenä, osa katsoi, että neuvottelukunta voisi toimia yhteistyöelimenä, mikäli sen resursseja lisättäisiin ja/tai toimintaa kehitettäisiin. Nykyisin esimerkiksi sen kokoukset ovat olleet lyhyitä ja käyty keskustelu vähäistä.

Muutamit haastatellut vertasivat kuluttaja-asiaiden neuvottelukunnan toimintaa taloudenhallinnan neuvottelukuntaan, jonka muun muassa katsottiin "tekevän oikeasti yhdessä asioita". Tulosten aikaansaamista edesauttaa myös neuvottelukunnan kokoonpano: "Siellä ovat läsnä ne henkilöt, joita tarvitaan."

Melko yleisesti muutaman kerran vuodessa kokoontuvalle kuluttaja-asiaiden neuvottelukunnalle toivottiin nykyistä painavampaa roolia kuluttajapolitiikassa. Katsottiin, että neuvottelukunta voisi periaatteessa olla tärkeä taho eri intressipiirejä yhdistävänä toimijana kuluttaja-asioissa ja yleisten kuluttajapoliittisten tavoitteiden asettajana.

3.4.3 Tulohajaus: tulostavoitteiden asettaminen, tuloraportointi sekä raportointi valtion tilinpäätöskertomuksessa

Kauppaja- ja teollisuusministeriö on jakanut kuluttaja-asioita hoitavien virastojen tulohajauksen siten, että markkinaosasto tulohajaa Kuluttajavirastoa ja teknologiaosasto tulohajaa Kuluttajatutkimuskeskusta yhteistyössä markkinaosaston kanssa. Tarkastuksen perusteella tämä kaksoisohjauksen malli on aiheuttanut ongelmia kuluttaja-asioiden kokonaishallinnan kannalta. Tulohajauksen erityiskysymyksiä on käsitelty tarkemmin Kuluttajavirastoa ja Kuluttajatutkimuskeskusta koskevissa luvuissa 3.5 ja 3.6.

Tässä tarkastuksessa on arvioitu lyhyesti kuluttajapolitiikkaa koskevien tulostavoitteiden esittämistä valtion talousarvioesityksessä ja toisaalta tuloksellisuudesta raportointia valtion tilinpäätöskertomuksessa. Tältä osin

tarkastus on keskittynyt pääosin vuoteen 2006⁶⁴. Tavoitteiden asettamista ja tuloksellisuusraportoinnin riittävyttä ja oikeellisuutta koskevan arvioinnin kriteereinä ovat soveltuvien osien olleet hallinnolle tulostavoitteiden asettamisesta ja niistä raportoinnista annetut normit ja ohjeet⁶⁵.

Tulostavoitteet

Kauppa- ja teollisuusministeriö asetti valtion vuoden 2006 talousarvioesityksen pääluokkaperustelujen selvitysosassa alustavasti toimialalleen kuluttajapolitiikkaan liittyväksi yhteiskunnalliseksi vaikuttavuustavoitteeksi sen, että "kuluttajat voivat toimia turvallisesti markkinoilla"⁶⁶.

Yksityiskohtaisempia alustavia tulostavoitteita ministeriö asetti lukupe- rustelujen (32.40) selvitysosassa. Vuoden 2006 talousarvioesityksessä niitä olivat:

Yhteiskunnallinen vaikuttavuus

- Markkinat ovat toimivat ja avoimet.
- Kuluttaja- ja kilpailunäkökulma vahvistuu yhteiskunnallisessa päätöksenteossa.
- Kuluttajien asema markkinoilla on turvallinen.
- Kuluttajien asema yhteiskunnassa ja markkinoilla vahvistuu.

Toiminnallinen tuloksellisuus

- Kuluttajat saavat tarvitsemansa neuvontapalvelut.

Tavoitteet eivät ole viime vuosina kovin paljon muuttuneet (ks. liite 2). Vuodelle 2002 tavoitteena oli: "Kuluttajapolitiittisen ohjelman toteutuminen varmistetaan. Kuluttajien asema yhteiskunnassa ja hyödykemarkkinoilla vahvistuu. Kuluttajien ja elinkeinonharjoittajien välisiä ristiriitoja ehkäistään ja ratkaistaan." Seuraavana vuonna tavoite pysyi ennallaan, mutta hyödykemarkkinoiden sijaan puhuttiin markkinoista. Vuonna 2004

⁶⁴ Vuoden 2007 talousarvioesityksessä esitetyt tulostavoitteet kuluttajapolitiikan politiikkalohkolle ovat lähes samat kuin vuonna 2006.

⁶⁵ Esimerkiksi VM 8/032/2006.

⁶⁶ Vuosiksi 2002 ja 2003 tulostavoitteeksi asetettiin: "kuluttajien asema yhteiskunnassa ja hyödykemarkkinoilla vahvistuu. Vuoden 2004 tavoitetta oli hieman täydennetty: "kuluttajanäkökulma päätöksenteossa sekä kuluttajien asema yhteiskunnassa ja hyödykemarkkinoilla vahvistuvat". Vuoden 2005 tavoitetta muutettiin: "Kuluttajat voivat toimia turvallisesti markkinoilla, joista heillä on riittävä tietopohja. Tuotanto- ja kulutustavat ovat kestäviä siten, että taloudelliset, sosiaaliset ja ekoloiset näkökohdat on yhteen sovitettu tasapainoisella tavalla."

tavoite oli muuten sama, mutta siihen oli lisätty, että "kuluttajien tarvitsemien neuvontapalvelujen saatavuus varmistetaan". Sen sijaan vuoden 2005 tavoitteita oli jossain määrin muutettu, kun yhteiskunnallisina vaikuttavuustavoitteina esitettiin: "Kuluttajien ja kansalaisten mahdollisuudet toimia omaehtoisesti markkinoilla lisääntyvät. Markkinaosapuolet tuntevat hyvin kuluttaja- ja kilpailusäännöt ja sitoutuvat niiden noudattamiseen." Toiminnallisen tuloksellisuuden tavoitteina esitettiin: "Kuluttajapolitiikkaa toteutetaan sitä koskevan ohjelman mukaisesti. Velkaneuvonnan toimivuutta, ennaltaehkäisevää talousneuvontaa ja kuluttajaneuvontaa seurataan. Kansainväliseen yhteistyöhön osallistutaan tavalla, joka edistää kuluttaja- ja kilpailupolitiikan tavoitteiden toteuttamista Suomessa."

Kuluttajapolitiikan tulostavoitteet on määritelty yleisellä tasolla, ne ovat laadullisia ja melko abstrakteja. Vaikuttavuustavoitteet kuvaavat sinänsä oikeaoppisesti asiakaskunnalle tai kansalaisille laajemmin tuotettuja hyötyjä eli aikaansaatuja vaikutuksia yhteiskunnassa. Niistä kuitenkin puuttuu selkeä pyrkimyksen tavoitetaso, jolloin ne eivät muodosta erityisen hyvää pohjaa todelliselle tuloksellisuusraportoinnille. Miten esimerkiksi määritellään, milloin markkinat ovat toimivat ja avoimet?

Yhteiskunnallisen vaikuttavuuden tavoitteistoa ei ole muodostettu sellaisina tunnuslukuina, jotka mahdollistaisivat mitattavuuden tai systemaattisen arvioinnin. Myöskään tavoitteiden kytketymistä vastaaviin resursseihin ei ole kuvattu. Tavoitteita ei ole myöskään asetettu ohjeiden suositusten mukaisesti tunnuslukuina ja taulukkomuodossa.

Tavoitteita ei ole selkeästi määritelty vain talousarviovuoteen kohdentuvina, vaan ne ovat luonteeltaan laajoja pitkän aikavälin tavoitteita ja visioita. Tavoitteiden yhteydessä ei ole ilmaistu, millä tavoin niiden toteutumista aiotaan seurata. Toisaalta näistä strategiatason tavoitteista todellisen vaikuttavuuden voi todeta vasta pidemmän aikavälin tarkastelussa. Kauppa- ja teollisuusministeriö on todennut, että tavoitteet ovat luonteeltaan jatkuvia ja lopullinen tulos näkyy kuluttajapolitiikan painoarvon lisääntymisenä yhteiskunnassa.

Lukutason vaikuttavuustavoitteista jää varsin epäselvä kuva ministeriön kuluttaja- ja kilpailupolitiikan tulosalueen roolista ja vaikutusmahdollisuuksista tavoitteiden toteutumisen suhteen. Vaikka kuluttajapolitiikkaa toteutetaan laajassa sidosryhmäympäristössä, kauppa- ja teollisuusministeriön hallinnonalan toiminnan osuudelle olisi kyettävä määrittämään todennettavissa olevat tavoitetasot.

Ministeriön hallinnonalan vaikuttavuustavoitteiden toteutumisesta raportoidaan tarkemmin valtion tilinpäätöskertomuksessa. Valtion tilinpäätöskertomuksessa vuodelta 2006 on kuluttajapolitiikasta tuotu esiin seuraavaa:

"Kuluttajapolitiikkaa toteutettiin valtioneuvoston vuosille 2004–2007 hyväksymän kuluttajapoliittisen ohjelman mukaisesti lähtökohtana kuluttaja-asioiden painoarvon lisääminen yhteiskunnassa. Kuluttajaviranomaisten toimintaa suunnattiin ohjelman mukaisesti ja yhteistyötä muiden toimijoiden kanssa lisättiin. Kuluttajapoliittisessa keskustelussa olivat muun muassa nuorten velkaantuminen, pikavippien käyttö sekä vastuullinen luotonanto. Taloudenhallinnan neuvottelukunta antoi suosituksen vuosikoron ilmoittamisesta myös pienissä lyhytaikaisissa luotoissa. Lisäksi selvitettiin kuluttajansuojan periaatteiden soveltumista välttämättömyyspalveluihin ja julkisiin palveluihin. Asuntojen kuntokartoitusten teettämiseen laadittiin sopimusmalli."

Kuluttajapolitiikkaan liittyvät vaikuttavuustavoitteet oli määritelty siten, että tavoitteiden saavuttamisastetta on hyvin vaikea arvioida, eikä sitä ole myöskään tekstissä pyritty tekemään. Kertomustekstissä keskitytään tehtävien suorittamisesta kertomiseen ja yleiseen hallinnon toiminnan kuvaamiseen. Siinä ei ole varsinaisesti kerrottu sitä, ovatko asetetut tavoitteet toteutuneet, tai edes sitä, onko tavoitteiden suuntaista kehitystä tapahtunut. Lähinnä on tyydytty kuvaamaan sitä, mitä toimenpiteitä kuluttajapolitiikan saralla on vuoden aikana tehty. Osa raportoiduista toimenpiteistä on lisäksi kuluttajapolitiikan kokonaisuuden kannalta melko vähämerkityksiä.

Tekstissä ei ole tehty tulkintaa kuluttajapolitiikan tai kuluttaja-asioiden tilasta. Tarkempaa tietoa ei ole esimerkiksi siitä, onko kuluttaja-asioiden painoarvo lisääntynyt yhteiskunnassa, vaikka sen on todettu olevan kuluttajapoliittisen ohjelman lähtökohtana. Kuluttajapoliittisen ohjelman toteutumista ei ole varsinaisesti arvioitu. Tarkastuksen yhteydessä tehdyissä kuluttajahallinnon toimijoiden haastatteluissa tuli esiin myös ohjelman toteutumista koskevia kriittisiä kommentteja. Samoin tilinpäätöskertomuksessa on mainittu, että "yhteistyötä muiden toimijoiden kanssa lisättiin", mutta ei ole kerrottu, miten tämä tapahtui, eikä arvioitu tämän yhteistyön tuloksellisuutta kuluttajien näkökulmasta. Siten tilinpäätöskertomuksesta puuttuvat varsinaiset tiedot yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kehityksestä.

Toiminnallista tuloksellisuutta koskevaa talousarvioesityksen lukuperustelujen selvitysosassa esitettyä tavoitetta – Kuluttajat saavat tarvitsemansa neuvontapalvelut – ja sen toteutumista koskevia tietoja ei ole esitetty ker-

tomustekstissä. Siinä on todettu kunnallisesta kuluttajaneuvonnasta, että "kunnallinen kuluttajaneuvonta siirtyy valtion hoidettavaksi viimeistään vuoden 2009 alussa. Kuluttajaneuvontaan kehitetty sähköinen asiointimal- li otettiin koekäyttöön Pohjois-Suomessa. Se mahdollistaa laajempien neuvonta-alueiden muodostamisen ja samalla neuvojien erikoistumisen."

Raportoinnista onkin hyvin vaikea saada selkeää kuvaa aikaansaannos- ten ja tavoitetilän välisestä suhteesta. Myöskään toimijan oman vaikutta- vuuden osuutta ei ole eritelty. Raportoinnissa ei kerrota varsinaisesta yh- teiskunnalliseen vaikuttavuuteen liittyvästä tuloksellisuudesta, vaan tulok- sellisuuden kuvaus sisältää lähinnä kuvausta hallinnon toimenpiteistä. Tä- hän lienee jouduttu turvautumaan, koska tuloksista on ollut vaikea kertoa. Tämä taas johtunee tavoitteiden asetannan yleisyyden ohella seurantatie- don puutteista. Ohjeistuksen vastaisesti ei ole myöskään tarkasteltu kulut- tajapolitiikan ei-tarkoitettuja vaikutuksia, jotka voivat olla toiminnan pe- rusteella syntyviä sivu- tai haittavaikutuksia⁶⁷.

Nämä havainnot koskevat myös edellisvuosien raportointia. Raportointi on pysynyt viime vuodet melko samansisältöisenä (ks. liite 3) ja painottu- nut hallinnon toimien kuvailuun.

Kuluttajapolitiikan tuloksellisuuden arviointia ja mittareiden kehittämis- tä vaikeuttaa osaltaan se, että kuluttajapolitiikan pitäisi olla luonteeltaan myös ennaltaehkäisevää. Näin ollen on tarkoituksenmukaista painottaa toimenpiteitä, joilla lisätään ennaltaehkäisevyyttä ja elinkeinoelämän osaamista sekä parannetaan kuluttajien omia toimintamahdollisuuksia. Voidaan myös kysyä, miten mitata markkinoiden toimivuutta ja sääntelyn tarkoituksenmukaisuutta. Kuluttajaviranomaisten vastaanottamien (ja kä- sittelemien) valitusten määrä on yksi indikaattori, mutta esimerkiksi mo- nopolitilanteessa kuluttajat eivät välttämättä tee valituksia. Muun muassa telemarkkinoilla valitusten määrä lisääntyi kilpailun avauduttua.

Tulosohjaus- ja tilivelvollisuushankeen myötä tulivat voimaan uudet ta- voitteiden asetantaa ja tulostavoitteiden saavuttamisen raportointia koske- vat ohjeet ja määräykset, joilla sekä tavoitteiden asetannan että tulosta- voitteiden raportoinnin tasoa pyrittiin nostamaan. Tarkastuksen perusteel- la uusien ohjeiden ja määräysten vaikutus tarkastetussa toiminnassa on ol- lut vähäinen.

⁶⁷ *Tulosohjauksen käsikirja 2005, 23–25.*

3.5 Kuluttajavirasto

Kuluttajavirasto (KUV) on keskeinen kuluttajapolitiikan toteuttaja. Viraston tavoitteena on varmistaa ja edistää markkinoiden läpinäkyvyyttä ja sitä kautta niiden tasapuolista toimivuutta sekä tarjota niin elinkeinonharjoittajille kuin kuluttajillekin tietoa ja opastusta kuluttajakauppaan liittyvissä kysymyksissä. Toimenpiteillä ylläpidetään kuluttajien luottamusta markkinoiden toimintakykyyn.⁶⁸

Nykymuotoinen Kuluttajavirasto perustettiin vuoden 1999 alussa yhdistämällä vanhan Kuluttajaviraston ja Kuluttaja-asiamiehen toimiston henkilöstö ja tehtävät. Tavoitteena oli luoda tehtävien edellyttämä, selväpiirteinen ja joustava hallinto kuluttaja-asioihin. Uuden, yhdistyneen Kuluttajaviraston toimintaa arvioitiin vuonna 2001, jolloin havaittiin useita erityisesti viraston työilmapiiriin ja johtamisjärjestelmiin liittyviä ongelmia. Yhteenvedona todettiin, että virastojen yhdistäminen ei ollut onnistunut odotetulla tavalla.⁶⁹ Ongelmiin reagoitiin kuitenkin nopeasti ja arvioinnin jälkeen ryhdyttiin järjestelmällisiin parannustoimenpiteisiin.

Kuluttajaviraston tehtäviin kuuluvat markkinoinnin ja sopimusehtojen valvonta, tuoteturvallisuusvalvonta, kuluttajavalistus, kuluttaja- ja velkaneuvonnan ohjaus sekä hintavertailujen ja selvitysten tekeminen. Kuluttajaviraston ylijohantajana toimivan kuluttaja-asiamiehen tehtävänä on valvoa ja kehittää kuluttajan oikeusasemaa markkinoilla ja varmistaa, että markkinoinnin pelisääntöjä noudatetaan. Kuluttaja-asiamies myös avustaa kuluttajia tuomioistuimessa. Kuluttajaviraston valvonta ja ohjaus kuuluu kauppa- ja teollisuusministeriölle, ja virastolla on valtioneuvoston nimittämä johtokunta.

Vaikka Kuluttajaviraston tehtävät eivät ole vuosien mittaan kovin paljon muuttuneet, on sen rooli jossain määrin muuttunut kuluttajapolitiikan uudistumisen myötä. Kuluttajavirastolle kuuluvat lainvalvontatehtävät ovat kuitenkin edelleen hyvin keskeisiä sen toiminnassa. Suuri osa niistä on luonteeltaan myös ennalta ehkäisevää, kuten tuoteturvallisuusvalvonta sekä markkinoinnin ja sopimusehtojen valvonta. Viime aikoina on pyritty korostamaan viraston informoivaa, ennaltaehkäisevää ja kehittävää roolia, "ettei kuluttajapolitiikkaa nähtäisi pelkästään yksittäisinä riitoina". Tosin Kuluttajavirasto ei ole riitojen ratkaisuelin, mutta sen puoleen käännytään vuosittain tuhansia kertoja.

⁶⁸ *Kauppa- ja teollisuusministeriön ja Kuluttajaviraston välinen tulossopimus vuodelle 2007.*

⁶⁹ *Kuluttajaviraston toiminnan arviointi 2001.*

Kauppa- ja teollisuusministeriön ja Kuluttajaviraston välisen tulossopimuksen mukaan "Kuluttajaviraston tehtävänä on kuluttajan aseman turvaaminen ja vahvistaminen yhteiskunnassa. Kuluttajan asema tarkoittaa kuluttajaa eri rooleissaan laajana käsitteenä ja kuluttajien näkökulmaa tai etua. Turvaaminen tarkoittaa valvontaa, viestintää ja ongelmia ennaltaehkäisevää työtä, jolla varmistetaan perusoikeudet markkinoilla ja edistetään kuluttajien tasavertaisuutta suhteessa toisiinsa ja elinkeinonharjoittajiin. Vahvistaminen tarkoittaa kuluttajan asemaan vaikuttavien muutosten ennakoinnista ja riskien tunnistamista, kuluttajanäkökulman esiintuomista yhteiskunnallisessa päätöksenteossa sekä kotimaassa että kansainvälisesti ja kuluttajien omien toimintamahdollisuuksien edistämistä."⁷⁰

Vuoden 2007 tulossopimuksen mukaan Kuluttajaviraston toiminta ja tavoitteet tukevat elinkeinopoliittisia linjauksia; ne aktivoivat kuluttajia toimimaan markkinoiden innovaattorina ja auttavat yrityksiä toimimaan asiakas- ja markkinalähtöisesti. Kuluttajaviraston toimintaa suunnataan ja kehitetään kuluttajapoliittisen ohjelman, ministeriön strategian ja hallinnonalan tuottavuusohjelman mukaisesti.⁷¹

Kuluttajavirastolla on johtokunta, jonka jäsenet edustavat lähinnä viraston sidosryhmiä. Tarkastuksessa on luettu pöytäkirjat vuodesta 1999 lähtien. Tarkastuksen perusteella johtokunnan rooli on jäänyt melko vähäiseksi.

Resurssit

Kuluttajavirasto on nettobudjetoitu virasto. Kuluttajaviraston vuoden 2006 kokonaisrahoitus oli noin 7,7 miljoonaa euroa⁷². Viraston toimintamenot olivat 6,285 miljoonaa euroa (vuonna 2005 5,621 milj. euroa). Kuluttajaviraston toimintamenoiksi vuodeksi 2007 on esitetty 5,854 miljoonaa euron nettomäärärahaa, josta voi käyttää Kuluttaja-lehden hintatukeen 100 000 euroa. Määrärahan mitoituksessa on otettu vähennyksenä huomioon 106 000 euroa tuottavuustoimenpiteiden johdosta. Henkilötyövuosien määrä oli vuonna 2006 yhteensä 93,1. Vuonna 2007 tavoitteeksi on asetettu 94 henkilötyövuotta.

⁷⁰ *Kauppa- ja teollisuusministeriön ja Kuluttajaviraston välinen tulossopimus vuodelle 2006, 1.*

⁷¹ *Kauppa- ja teollisuusministeriön ja Kuluttajaviraston välinen tulossopimus vuodelle 2007, 1–2.*

⁷² *Vuoden 2006 talousarviossa määräraha oli 6,7 miljoonaa euroa. Loppuun käytettiin pääasiassa siirtyneitä määrärahoja.*

Tuottavuusohjelma ja palvelukeskuksen perustaminen pienentävät Kuluttajaviraston resursseja suunnittelukaudella 2008–2011 hallinnonalan kehyspäättöksen mukaan 583 000 eurolla. Kuluttajavirastolle on asetettu tavoitteeksi vähentää vuoteen 2011 mennessä 15 henkilötyövuotta. Palvelukeskukseen siirrettäviä tehtäviä hoidetaan Kuluttajavirastossa 2,7 henkilötyövuoden edestä. Palvelukeskushanke on tarkoitus toteuttaa viraston kannalta kustannusneutraalisti.

Tarkastuksen yhteydessä tehdyissä haastatteluissa kävi ilmi, että Kuluttajavirasto pitää itse tuottavuusohjelman henkilövähennys-tavoitetta kovana. Esimerkiksi vähän sitä pienemmän Kilpailuviraston henkilöstöresursseihin ei ole tulossa vähennyksiä. Kuluttajavirasto on arvioinut, että yhteydenottojen määrä todennäköisesti kasvaa edelleen ja viraston valvontatehtävien määrä lisääntyy sekä EU:n että kotimaisten lainsäädäntöhankkeiden myötä. Sopeutuminen niukkeneviin resursseihin edellyttää viraston toimintatapojen jatkuvaa uudistamista, osaamisen hallintaa ja johtamisen kehittämistä. Kuluttajavirastossa aloitettiin kesäkuussa 2006 strategiahanke, jossa määritellään, arvioidaan ja priorisoidaan lakisääteiset ydintehtävät, joiden tehokas hoitaminen on vastaisuudessakin varmistettava.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa kauppa- ja teollisuusministeriön markkinaosasto katsoo, että tuottavuusohjelmaa tulisi toteuttaa niin, että kuluttajahallintoa tarkasteltaisiin laajemmin kokonaisuutena, jolloin resurssivähennyksiä ei olisi tarpeen kohdistaa Kuluttajavirastoon niin voimakkaasti kuin tuottavuusohjelmassa on tehty.

3.5.1 Tulosoikeuden toimivuus⁷³

Tarkastuksen yhteydessä Kuluttajaviraston edustajat toivat esille, että käytännössä kauppa- ja teollisuusministeriön harjoittama tulosoikeus on ollut

⁷³ *Kuluttajaviraston ylijohtaja on vuodesta 2005 lukien osallistunut tulospalkkiojärjestelmän kokeiluun, jonka valtiovarainministeriö käynnisti vuonna 2005 osana virkamiesjohdon kehittämishanketta. Kehittämistyön tavoitteena on luoda ylimmän virkamiesjohdon tulospalkkiojärjestelmän arviointikriteerit ja valmistella menettelytavat. Kokeiluun on sisällytetty ylimmän virkamiesjohdon henkilökohtaisten johtamissopimusten käyttöönotto, jolla vahvistetaan ylimmän johdon tulosvastuuta ja tilivelvollisuutta. (Ks. Tulosoikeuden käsikirja 2005, 100.) Johtajan onnistumista arvioidaan vuosittain, ensin oman ministeriön johdossa ja sitten valtiovarainministeriön palkkiotoimikunnassa. Tähän asti kaikki mukana olleet johtajat on palkittu. Toisaalta kokeilussa oli vuonna 2005, jolloin se alkoi, mukana vain neljä johtajaa. Vuonna 2006 heitä oli viisi ja vuonna 2007 seitsemän. Lisäksi palkkiot olivat melko vaatimattomia, vuodelta 2006 ne vaihtelivat 5 600 eurosta 2 000 euroon. (HS 25.4.2007).*

suhteellisen hyvin toimivaa. Myös ministeriön ohjausotteeseen oltiin kohdallisen tyytyväisiä. Jonkin verran epäselvyyttä on kuitenkin ollut vastuusuhteista ja siitä, kuka virastoa ohjaa ministeriön puolella. Ohjaus ei ole ollut aina systemaattista. Joskus ongelmia on aiheuttanut myös se, että toimeksiantoja on tullut tulossopimuksen ohi. Tulossopimukseen sinänsä oltiin suhteellisen tyytyväisiä. Samalla kuitenkin pohdittiin sitä, missä keskustellaan isoista asioista.

Viraston mukaan tulosohjaajan kanssa on keskusteltu yhdessä tavoitteiden asettamisesta ja pohdittu tavoitteita. Sivuvaikutuksia koskevia tavoitteita ei ole vielä mietitty muuten kuin riskiarvioinnin yhteydessä – "toimitaanko oikealla tavalla, kun toinen voi reagoida toisella, yllättävällä tavalla".

Virasto on myös yhdessä ministeriön kanssa pyrkinyt suunnitelmallisesti kehittämään tulosprisman mukaista raportointia ja muun muassa mittareita. Viraston mukaan taloudellisuus- ja tuottavuusmittareiden kehittämistyö on kesken eikä mittareiden kehittäminen onnistu ennen kuin mitattavien prosessien strategiat on luotu.

Jonkin verran on tehty vertailua Tanskaan, jonne Kuluttajavirasto teki vierailun benchmarking-mielessä. Erona havaittiin muun muassa se, että Tanskassa käytetään Suomea enemmän resursseja kuluttajavalistukseen. Viraston mielestä kuluttajaoikeuksien edistämisessä Suomi on Tanskaa edellä; nähtävästi myös toimintakenttä on tältä osin laajempi. Yleisesti ottaen valvonnassa ei ole suuria eroja ja toimintamalli on aika samanlainen. Tanskassa mittareiden kehittämistyö on osittain Suomea edellä, ts. ajankäytön seuranta on siellä tarkemmalla tasolla. Vaikuttavuudelle ei Tanskassa ollut keksitty mitään mittareita.

Tulostavoitteet ja tulostuloraportointi⁷⁴

Kuluttajavirastolle asetettuja tulostavoitteita voidaan luonnehtia viraston perustehtäviin kytkeytyviksi ja niistä johdetuiksi. Ne ovat strategisia, toiminnan kannalta olennaisia ja vaikuttavia. Hyvää tulostavoitteissa on myös se, että ne kuvaavat aika hyvin tulosta eivätkä niinkään tekemistä tai toimenpiteitä. Sen sijaan tulostavoitteet eivät ole kovin helposti arvioita-

⁷⁴ Tarkastelu perustuu pääosin kauppa- ja teollisuusministeriön ja Kuluttajaviraston väliseen tulossopimukseen vuodeksi 2006 ja Kuluttajaviraston toimintakertomukseen vuodelta 2006. Vastaavalla tavalla on arvioitu tulossopimukset vuosiksi 2005 ja 2007 ja toimintakertomus vuodelta 2005. Arvioinnin kriteereinä ovat olleet Toimintakertomusohje valtion tilivirastoille, muille tulosohjatuille virastoille ja laitoksille sekä talousarvion ulkopuolisille valtion rahastoille. Valtiokonttori 1.12.2006 ja Tulosohjauksen käsikirja 2005.

vissa tai mitattavia eivätkä selkeästi aikaan sidottuja. Kaikkiin tulostavoit-teisiinsa virasto ei myöskään pysty kovin hyvin vaikuttamaan, vaan niiden saavuttaminen riippuu usein yritysten toiminnasta, johon Kuluttajaviras-tolla on vain rajalliset vaikutusmahdollisuudet.

Tulossopimuksessa ei tavoitteita ole asetettu ohjeiden suositusten mu-kaisesti tunnuslukuina ja taulukkomuodossa. Tavoitteita ei ole asetettu tärkeysjärjestykseen yksittäin tai myöskään ryhmittäin. Tavoitteiden yh-teydessä ei ole myöskään esitetty asiakokonaisuuteen liittyviä resurssi-panostuksen määriä. Lopuksi on kuitenkin esitetty karkea resurssisuunni-telma prosesseittain.

Kauppa- ja teollisuusministeriön ja Kuluttajaviraston välinen tulossopi-mus vuodeksi 2007 on selkeämpi kuin edellisen vuoden tulossopimukset ainakin siltä osin, että tulostavoitteita on esitetty vähemmän. Kahdesta edellisestä vuodesta poiketen suoritteita, palvelukykyä ja laatua koskevat tavoitteita samoin kuin mittareita ja indikaattoreita ei ole esitetty heti ta-voitteiden jälkeen, vaan sopimuksessa on lyhyt luku "Laadunhallinta ja vi-raston palvelukyky", jossa kerrotaan melko lyhyesti, miten toiminnan tu-loksellisuutta on tarkoitus arvioida. Myös tulossopimuksen sisältämät pai-notukset ovat osittain erilaisia niin, että muun muassa uudet elinkeinopo-liittiset linjaukset näkyvät tavoitteissa. Esimerkiksi kuluttajaoikeudessa tavoitteena on, että "yritysten mahdollisuudet soveltaa kuluttajaoikeuden periaatteita parantuvat ala- ja aihekohtaisen valvonnan ja vaikuttamisen avulla".

Kuluttajaviraston toimintakertomuksen rakenne on viime vuosina mää-räytynyt viraston toimintalinjojen mukaan, mikä sinänsä voisi olla hyvä ratkaisu, mutta nyt esitystapa ei ole kovin selkeä, koska kertomus sisältää kovin runsaasti tuloksellisuustietoa. Vuonna 2006 raportoitavia tulosta-voitteita oli kaikkiaan 51. Indikaattoreita on niin paljon, että tulokselli-suuden kehityksestä ei saa kertomuksen perusteella selkeää kuvaa.

Vaikka tuloksellisuuden kuvaus on esitetty taulukkomuodossa, on rapor-tointi hyvin yksityiskohtaista, koska tulostavoitteita on paljon. Näin myöskään tuloksia koskevat prioriteetit eivät näy. Lopuksi on esitetty vie-lä tulosanalyysi ja johtopäätökset muutamassa kappaleessa. Tulosten ku-vaamisessa on käytetty paljon viraston konkreettisia ja välittömiä suoriteita (palvelut ja tuotokset), mutta niiden laatua ei juuri arvioida. Lisäksi on esitetty vielä sanallinen arvio tulostavoitteen toteutumisesta ja vaikut-tavuudesta, jota on arvioitu myös antamalla pisteitä 3–5 (käytettävissä oli asteikko 1–5, jossa 5 on paras arvosana). Arvioinnin kriittisyys ja analyyt-tisyys vaihtelee: analyttistä arviointia toiminnan onnistumisesta tai tulos-tavoitteista poikkeamisista on esitetty melko vähän. Esimerkiksi sidos-ryhmäkyselystä virasto raportoi vain myönteisistä tuloksista eikä tuonut esiin ongelmakohtia tai virastoa kohtaan esitettyä kritiikkiä.

Kauppa- ja teollisuusministeriö toteaa arviossaan Kuluttajaviraston toiminnasta vuonna 2006, että "kokonaisuutena arvioiden Kuluttajaviraston toiminta näyttääytyy informaation perusteella tuloksellisena ja laadukkaana". Kannanotossa katsotaan myös, että "Kuluttajaviraston toimintakertomus ja tilinpäätösasiakirja ovat hyvin laadittuja ja antavat kattavan kuvan viraston toiminnasta... Kuluttajavirasto on kehittänyt toiminnan ohjausta ja tuloksellisuuden seurantamenetelmiä tulosprisman tavoitteiden mukaisesti. Kertomuksen pohjalta toimintaa ja taloutta on hyvä arvioida."

Tarkastuksen perusteella Kuluttajaviraston pitäisi pyrkiä ytimekkäämpään raportointiin. Nyt raportointi rönsyilee liikaa. Tietoa on sinänsä paljon, mutta olennaiset ja vähemmän olennaiset tiedot ovat sekaisin. Raportointi ei kerro selkeästi sitä, mitä virasto on saanut aikaan käyttämällä sille annettuja resursseja. Raportoinnin perusteella on myös vaikea todentaa, onko viraston tuloksellisuuden kehityksessä menty parempaan vai huonompaan suuntaan. Raportoinnin ongelmat johtuvat osaltaan tavoitteiden saavuttamista kuvaavien indikaattoreiden kehittymättömyydestä ja joissakin tapauksissa vähäisestä informatiivisuudesta.

Kuluttajaviraston tulisi myös tarkastella myös ei-tarkoitettuja vaikutuksia. Virasto on näitä jonkin verran miettinyt osana riskien arviointia, mutta ei-tarkoitettuja vaikutuksia voisi seurata ja raportoida niistä myös osana tuloksellisuuden raportointia. Ei-tarkoitettut vaikutukset voivat liittyä esimerkiksi yritysten odottamattomiin reaktioihin tai yleisemmin yritysten toimintamahdollisuuksiin. Esimerkiksi viraston talvella 2007 valmistelema kanta-asiakasmarkkinointia ja kanta-asiakasohjelmia koskeva kuluttaja-asiamiehen ohjeluonnos herätti yllättävän voimakasta kritiikkiä⁷⁵ elinkeinoelämän taholta, vaikka ohjeistus ei viraston mielestä poikennut sen normaaleista linjauksista.

3.5.2 Uusien toimintatapojen kehittäminen

Perinteisesti kuluttajia on ristiriitatilanteissa ohjattu menemään ensiksi kunnallisen kuluttajaneuvonnan puheille ja vasta sitten valittamaan ylemmille tahoille. Viimeistään nykyinen viestintäteknologia on kuitenkin murentanut tämän hierarkkisen ongelmaratkaisuoletuksen. Kuluttajat ottavat verkkoyhteyksillään suoraan yhteyden Kuluttajavirastoon ja samalla kertoo myös muihin asiantuntijaelimiin. Kulutusongelmat ovat usein valta-

⁷⁵ Esimerkiksi Elinkeinoelämän keskusliiton mielestä Kuluttajaviraston suhtautuminen kanta-asiakasohjelmiin ja kanta-asiakasmarkkinointiin oli kielteinen ja ohjeistus muun muassa liian yksityiskohtainen. Lähde: http://www.ek.fi/ek-suomeksi/ajankohtaista/lausuntoja/index.php?we_objectID=5240, 11.4.2007.

kunnallisia ja jopa rajan ylittäviä. Toimintaympäristön muutos on edellyttänyt ja edellyttää toimintatapojen ja prosessien kehittämistä hallinnon sisällä.⁷⁶

Kuluttajavirastoon tulevien yhteydenottojen, valvontailmoitusten ja verkkopalvelujen käyttömäärät ovat lähes jatkuvasti lisääntyneet. Virasto on pyrkinyt selviämään niiden käsittelystä kehittämällä uusia toiminta- ja menettelytapoja, kuten suunnitellun ala- ja aihekohtaisen vaikuttamisen (SAVA) ja uusien viestinnällisten keinojen avulla.

SAVA-menetelmä otettiin muutama vuosi sitten käyttöön, koska virastossa ei ilmoituksia niiden suuren määrän vuoksi pystytty käsittelemään yksittäin käsittelyaikojen venymättä kohtuuttomiksi. Myös valvonnan uskottavuus ja vaikuttavuus olivat koetuksella. Vuonna 2005 lähes puolet ilmoituksista käsiteltiin SAVA-menettelyssä. Sillä pyritään tuottamaan yrityksille aiempaa selkeämpää tietoa kuluttajaoikeuden soveltamisesta ja työkaluja arjen kaupankäyntiin. Menettelyyn liittyvät tietoisuudet ja muu aihe- tai alakohtainen informaatio yrityksille ja kuluttajille aiheista, joista tulee paljon ilmoituksia tai joista on olemassa vakiintunut linjaus.

Samalla virastosta kuitenkin todettiin, että SAVA-menettelyn tuloksista ei ole vielä olemassa varmaa tietoa: "Mitä seurauksia on sillä, että lähetetään viestejä ja jos ei tehdä muuta."

Kuluttajavirastossa on viime vuosina kiinnitetty runsaasti huomiota tiedotus- ja valistusaineiston sekä asiakaspalvelun ja puhelinpäivystyksen kehittämiseen. Kuluttajien henkilökohtaista neuvontaa on pyritty siirtämään verkko-opastukseen. Parhaimmillaan kuluttaja saa Kuluttajavirastosta nopeasti neuvoja.

Toisaalta puhelinneuvonnassa on ollut jo pitkään ongelmia, ja puhelinneuvonnan pitkistä jonoista on tullut jonkin verran negatiivista palautetta myös muun muassa kuluttajajärjestöille⁷⁷. Jotkut soittajat eivät pääse läpi lainkaan, ja sähköpostikyselyihin vastaaminen saattaa kestää kuukausia. Myös asiakaskäyntien määrä on suuri, mikä kuvastanee myös kunnallisen kuluttajaneuvonnan ruuhkautumista. Lisäksi monet haluavat edelleen keskustella henkilökohtaisesti omasta asiastaan.

Kuluttajavirastossa otettiin heinäkuun alusta 2006 lähtien käyttöön uusi tapa käsitellä yhteydenottoja: tiedustelijoille ja ilmoittajille vastataan kir-

⁷⁶ Kilpiö & Pantzar 2006, 2.

⁷⁷ *Kuluttajaviraston mukaan kunnallisen kuluttajaneuvonnan valtiollistaminen saattaa vastaisuudessa helpottaa tilannetta, koska silloin pystyttäisiin ehkä järjestämään valtakunnallinen puhelinpäivystys. Virasto ei puhelinneuvonnassa anna soittajien kysymyksiin yksityiskohtaisia vastauksia.*

jaamosta välittömästi lähetettävällä vakioviestillä, jossa kerrotaan viraston toimintatavoista ja jossa kuluttaja-asioissa neuvontaa haluavat asiakkaat ohjataan ensisijaisesti kääntymään kunnallisen kuluttajaneuvonnan puoleen. Uusi käytäntö johtui niin lakisääteisten valvontatehtävien määrän lisääntymisestä kuin sähköpostiyhteydenottojen määränkin kasvusta (1 034 vuonna 2003, 2 262 vuonna 2005). Viraston mukaan kuluttajilta on – ehkä hieman yllättäen – saatu myönteistä palautetta vakioviesteihin.

Vakioviestejä ei lähetetä esimerkiksi elinkeinonharjoittajien ennakkotiedusteluihin, lausuntopyyntöihin ja avustuspyyntöihin. Yhteydenottojen erottelussa on olennaista, miten hyvin yleiset kyselyt, kysymykset ja mielipiteenilmaukset pystytään erottamaan valvonta-asioista (ilmoituksista).

Kuluttajien runsaiden yhteydenottojen hyvä puoli on viraston mukaan se, että niiden perusteella virasto saa ajan tasalla olevaa tietoa kuluttajien kohtaamista ongelmista. Puhelinneuvonta tuo usein esiin akuutit ongelmat kaikkein nopeimmin. Asiakkaiden tiedustelut kootaan tietopankkiin ja niiden avulla saadaan tietoa toisaalta markkinoiden ongelmista ja toisaalta ihmisten tiedontarpeista. Tietojen avulla voidaan valvontaa kohdistaa oikein ja valmistella tarvittavaa informaatiota.

Puhelinneuvonnan aiheiden seurannan uusiminen antaa mahdollisuuden kerättävien tietojen ja niiden hyödyntämisen testaamiseen. Usein kysytyt kysymykset -projektilla on tarkoitus parantaa usein tehtyihin kysymyksiin annettavien vastausten laatua ja vastausten löydettävyyttä verkkosivuilta. Tarkastuksen kuluessa käydyssä keskustelussa virastosta todettiin, että puhelinneuvonnassa ja tiedusteluiden käsittelyssä saatavaa tietoa kuluttajien kysymyksistä tulisi hyödyntää entistä paremmin, jotta mahdollisimman moni löytäisi tarvitsemansa avun ilman yhteydenottoa virastoon.

Periaatteessa Kuluttajavirastoon kertyy ja on kertynyt runsaasti tietoa kulutusongelmista markkinoilla. Tarkastuksen perusteella tätä tietoa ei tällä hetkellä kuitenkaan hyödynnetä systemaattisesti. Esimerkiksi Ruotsissa Kuluttajavirastoon on perustettu analyysi- ja tutkimustoiminto, joka kerää tutkimusten ja selvitysten avulla tietoa kulutuksesta ja kuluttajien tilanteesta⁷⁸.

Kuluttajaviraston toiminta näyttäytyy toimintavoiltaan aika reaktiivisena: viraston toiminta suuntautuu pitkälti kuluttajapoliittisen ohjelman pai-

⁷⁸ *Ruotsissa Kuluttajaviraston tehtäväksi on annettu säännöllisten markkinatutkimusten teettäminen, jotta saataisiin kokonaiskuva ajankohtaisista kulutusongelmista. Tähän kuuluu sekä hintakehityksen että eri markkinoiden toiminnan seuraaminen. Tällä hetkellä tavoitteena on seuranta- ja arviointityön vaatimustason nostaminen. Seuranta nähdään tärkeäksi osaksi eri ohjausvälineiden ja toimien strategista kehitystyötä. (Trygga konsumenter som handlar hållbart 2005, 113.)*

nopeastealueiden ja toisaalta kuluttajilta tulevien yhteydenottojen perusteella. Tämä voi toisaalta merkitä sitä, että riskeihin reagoidaan vasta, kun ne ovat toteutuneet, eikä kuluttajan aseman huonontumiseen välttämättä puututa riittävän aikaisessa vaiheessa. Eurooppalaisessa vertailussa ilmenee, että eräissä muissa maissa käytetään valvonnan suuntaamisessa hyväksi riskiarvioinnin menetelmiä⁷⁹. OECD:n julkaiseman tutkimuksen tekijät suosittelevat, että ennakoivan ja ongelmiin tarttuvan toiminnan tulisi olla tasapainossa.⁸⁰

3.5.3 Kuluttajavalistus

Kuluttajavalistus on tunnetuin osa Kuluttajaviraston työtä⁸¹. Viraston resursseista valistus ja viestintä veivät vuonna 2006 noin 17 %.⁸²

Kuluttajaviraston mukaan kuluttajavalistuksen ja -neuvonnan tehtävänä on vahvistaa kuluttajien omia toimintamahdollisuuksia ja edistää kuluttajien tasavertaisuutta. Valistus on tiedon tuottamista ja jakelua laajan kohderyhmän saataville sen tarpeiden mukaisesti⁸³. Kuluttajavirastossa kuluttajavalistusta toteutetaan tuottamalla tietoa muun muassa selvitysten, vertailujen ja testausten avulla sekä tuotteistamalla tätä tietoa erilaisiin jakelukanaviin, viraston omiksi verkkopalveluiksi ja painotuotteiksi, julkaisemalla Kuluttaja-lehteä ja osallistumalla erilaisiin yhteistyöhankkeisiin. Kuluttajakasvatus on myös osa kuluttajavalistusta.⁸⁴

Kuluttajavalistuksen ja -neuvonnan haasteena on kuluttajien saavuttaminen oikeaan aikaan oikeassa paikassa olennaisella tiedolla, joka on selkeää ja josta vastaanottaja kokee saavansa konkreettista hyötyä. Jakelukanavien jatkuva kehittäminen ja tiedon tuottaminen eri kanaviin sopivak-

⁷⁹ Esimerkiksi Englannin kuluttaja- ja kilpailuasioista vastaava virasto, OFT, on kuvannut toimintansa suuntaamista seuraavasti: *Meidän on suunnattava voimavaramme niille alueille, joilla kuluttajien ongelmat ovat suurimmat. Tällöin toimintaamme tulisi ohjata kuluttajilta tulevien valitusten ja ilmoitusten lisäksi myös kokoamamme tiedot markkinoiden toiminnasta (vapaasti käännettynä).*

⁸⁰ *Best Practices for Consumer Policy: Report on the Effectiveness of Enforcement Regimes 2006*, 15 ja 28.

⁸¹ *Kuluttajaviraston sidosryhmätutkimus 2007.*

⁸² *Tulosalue seuranta on muuttunut ainakin kahteen otteeseen viime vuosien aikana, joten aikaisemmat luvut eivät ole vertailukelpoisia.*

⁸³ *Kuluttajaneuvonta on puolestaan henkilökohtaista, yksilöllistä ja usein kahdenvälistä. Lähtökohtana on usein se, että kuluttaja tarvitsee apua kuluttajavalistustiedon soveltamisessa omaan tilanteeseensa. Kuluttajaneuvontaa antavat erityisesti kunnalliset kuluttajaneuvojat.*

⁸⁴ *Valtiontilintarkastajien kertomus 2006*, 263.

si on tärkeää. Kuluttajavirastossa on pyritty kehittämään erityisesti verkkopalveluiden sisältöä ja käytettävyyttä, minkä avulla on siis haettu ratkaisua kuluttajien ja yritysten yhteydenottojen jatkuvaan kasvuun. Niin ikään on pyritty kehittämään uusia palveluja eri kohderyhmien tarpeisiin. Tärkeä tehtävä on myös ollut talousvalistuksen ja -neuvonnan aineiston tuottaminen eri jakelukanaviin ja talous- ja velkaneuvojien työn tueksi.⁸⁵

On hyvä huomata, että kuluttajat eivät ole yksi, yhtenäinen ryhmä vaan heterogeeninen joukko, jonka tarpeet ja ongelmat vaihtelevat suuresti. Kuluttajaviraston mukaan nykyisin puhutaan heikoista, vahvoista ja haavoittuvista kuluttajista sekä erityisryhmistä. Heikot kuluttajat ovat henkilöitä, joiden tiedot ja taidot eivät ole kovin hyvät ja jotka ovat kuluttajina passiivisia tai kykenemättömiä hyödyntämään markkinoita ja kilpailua. Heikoiksi kuluttajiksi katsotaan usein lapset, vähän koulutetut ja työelämästä syrjäytyneet. Myös ylivelkaantuneita ja oman elämänsä hallinnassa moniongelmaisia kuuluu heikkoihin kuluttajiin. Vahvoilla kuluttajilla on puolestaan hyvä tiedontaso, he ovat kiinnostuneita ja aktiivisia ja osaavat pitää puolensa markkinoilla. Usein vahvat kuluttajat ovat edelläkävijöitä, ja heidän toimintansa voi vaikuttaa myös passiivisempien kuluttajien hyväksi. Sekä heikot että vahvat kuluttajat voivat olla tietyissä tilanteissa haavoittuvia kuluttajia. Erityisryhmät, kuten vanhukset tai vammaiset, eivät välttämättä ole heikkoja tai haavoittuvia, mutta niillä voi olla erityistarpeita, jotka pitää ottaa huomioon. Kuluttajavalistuksen ja -neuvonnan haasteena on löytää oikea jakelukanava ja tiedon esittämistapa huomioiden erilaisten kuluttajaryhmien tarpeet.⁸⁶

Kuluttajatutkimuskeskus on kritisoinut nykymuotoista kuluttajavalistusta, jossa kulutusongelmiin on yleensä pyritty vastaamaan nostamalla kuluttajien tiedontasoa. Tutkimuskeskuksen mukaan ajantasainen tieto ei kohtaa tarvitsijaansa, jos lähteelle pääsy edellyttää omaa tietokantaa esimerkiksi lehtien julkaisemista artikkeleista. Tietopainotteinen kuluttajavalistus uhkaa tukehtua tehottomuuteen ilman kuluttajille kehitettyä asiantuntijajärjestelmää. Kuluttajatutkimuskeskus on myös pettynyt siihen, että sen ja Kuluttajaviraston ideoima hanke kansalaisia palvelevasta kuluttajaportaalien kehittämiseksi kariutui kauppa- ja teollisuusministeriön vastustukseen. Kuluttajatutkimuskeskuksen mukaan "Kuluttaja kyllä elää tietotulvan keskellä, mutta helppoja välineitä tai kattavaa infrastruktuuria tarvittavan puolueettoman tiedon poimintaan ei ole hänelle tarjolla".⁸⁷

⁸⁵ *Mts.*, 264–265.

⁸⁶ *Mts.*, 265.

⁸⁷ *Kilpiö & Pantzar 2006, 4.*

Kuluttajien tiedon tasosta ei ole ajankohtaista tutkimustietoa viime vuosilta. Kuluttajavirasto arvioi virastoon tulevien yhteydenottojen perusteella, että kuluttajat tietävät perusasiat oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan, mutta he tarvitsevat lisätietoa ja opastusta säännösten soveltamisesta käytännössä. Kuluttajaviraston mukaan tärkeää on se, että kuluttaja tietää, mistä hän voi hakea apua ja mihin ottaa yhteyttä silloin, kun hänellä on ajankohtainen kuluttajakysymys, hankintapäätös tai valitusasia.⁸⁸ Toisaalta jos kuluttaja ei ongelmansa kanssa saa ketään kuluttajaviranomaista kiinni, hän voi myös luopua asian eteenpäinviemisestä. Haastattelujen mukaan haasteena on, miten tarvittava aineisto saadaan sopivassa muodossa välitetyksi kuluttajille juuri silloin, kun asia tai ongelma on akuutti.

Koska myöskään pienyritykset eivät aina tunne hyvin kuluttajansuojalainsäädäntöä, tilanne voi olla sellainen, ettei yrittäjä eikä kuluttaja kumpikaan tunne oikeuksiaan eikä velvollisuuksiaan. Viraston näkökulmasta huolenaiheena on se, missä määrin yritykset saavat viestejä ja palautetta suoraan kuluttajilta ts. kuluttajilla pitäisi olla välineet yhteydenottoja varten.

Kuluttajaviraston mukaan kuluttajilla on yllättävän usein vaikeuksia esimerkiksi silloin, kun heidän pitäisi tehdä reklamaatio. Tätä varten pitäisi olla konkreettinen malli, jolla tavallaan opastetaan kuluttajaa kädestä pitäen valituksen tekemiseen. Virastosta arvioitiin myös, että "entistä suurempi osa kuluttajista ei tiedä mitään". Haasteena on, miten lisätietoa tarvitsevat voidaan tunnistaa ja miten heidät voidaan saavuttaa. Neuvonnan ja opastuksen tulisi olla riittävän yksilöllistä toivottavien vaikutusten aikaansaamiseksi; tehokkain tapa varmistaa käsitteiden merkityksen ymmärtäminen on yleensä henkilökohtainen keskustelu⁸⁹. Yksi vaihtoehto voisi olla standardoidun koosteen kokoaminen kaikkein keskeisimmistä asioista.

Kuluttajavalistuksessa ja -neuvonnassa keskeistä on myös Kuluttajaviraston ja kunnallisten kuluttajaneuvojien välinen työnjako. Kuluttajaviraston mukaan "valistuksessa on ajateltu niin, että kaikkea ei kannata tehdä virastossa: Kuluttajavirasto toimii tavallaan tuotantolaitoksena, jonka tuottamaa materiaalia jaetaan kuntiin". Virastossa ei ollut tarkkaa käsitystä siitä, missä määrin kunnissa on tuotettu omaa aineistoa, mutta tämän määrän arvioitiin aika vähäiseksi. Vastaisuudessa ratkaisuja valistusaineiston jakamiseksi mietitään yhä enemmän sähköisen viestinnän pohjalta.

⁸⁸ *Valtiontilintarkastajien kertomus 2006*, 265.

⁸⁹ *Vrt. Tarkastusviraston tarkastuskertomus 117/2006 Raha-automaattiväestöön kansansairauksien ennaltaehkäisyyn, jossa käsiteltiin muun muassa terveysviestinnän valistuksen ja viestinnän ongelmia.*

Englannissa kuluttaja- ja kilpailuasioista vastaava virasto (OFT) on usean vuoden ajan teettänyt kyselytutkimuksia, joissa on muun muassa selvitetty, mitä toisaalta kuluttajat ja toisaalta yrittäjät tietävät kuluttajansuojalainsäädännöstä sekä osapuolten oikeuksista ja velvollisuuksista markkinoilla. Samalla on selvitetty, miten kuluttajat ovat oikeuksiaan hyödyntäneet ja miten hyvin OFT:n tehtäviä ja toimintaa tunnetaan.⁹⁰

Kuluttajaviraston mukaan tämänkaltaisen perustietämys kuluttajansuojan ja myös markkinoiden tilasta puuttuu Suomessa. Tutkimustiedosta olisi hyötyä arvioitaessa kuluttajansuojan ja kuluttajaoikeuksien toteutumista ja kehittämistarpeita. Erityisesti puuttuu tietoa tavallisten kuluttajien, "suuren massan", käyttäytymisestä. Kuluttajaviraston mukaan se on joskus ehdottanut Kuluttajatutkimuskeskukselle, että kuluttajien virastolle tekemät ilmoitukset voisivat toimia jonkin selvityksen pohjana, mutta asia ei ole edennyt.

Toisaalta yhä enemmän on alettu puhua myös kuluttajien vallan kasvusta, consumer empowerment, jota voisi suomeksi nimittää myös "vinkkitaloudeksi". Tämä ilmenee esimerkiksi verkossa vellovana kuluttaja-aktivismina: Internetin myötä kuluttajien mielipiteillä on aivan erilainen merkitys kuin aikaisemmin. Kuluttajien sananvaltaa lisäävät esimerkiksi sähköpostilistat, arvostelusivustot, blogit ja foorumit. Kuluttajien vallan kasvu on mahdollista järjestäytymisen ja verkostoitumisen ansiosta. Keskustelufoorumeissa, arvostelusivustoilla ja blogeissa näkyvä kuluttaja-aktiivisuuden nousu muuttanee kulutuskäyttäytymistä yleisemminkin.⁹¹

Aktiivisten kuluttajien määrä lisääntyy koko ajan⁹². Mitä enemmän kuluttajilla on valinnanvaraa ja informaatiota, sitä enemmän tuotteisiin ja palveluihin kohdistuvat vaatimukset lisääntyvät. Samalla aktiiviset kuluttajat tulevat ehkä parantaneeksi myös heikompien kuluttajien asemaa. Kuluttajien valta ei ole ainoastaan lisääntynyt, vaan kuluttajat ovat tulleet myös hyvin tietoisiksi vallastaan ja he odottavat myös yritysten tiedostavan tämän. Yritykset myös pyrkivät entistä enemmän vuorovaikutukseen kuluttajien kanssa. Toisaalta aktiivisetkaan kuluttajat eivät voi vaikuttaa kaikkeen.⁹³

⁹⁰ *Competition Act & Consumer Rights 2006.*

⁹¹ *"Kuluttajasta tuli kuningas". Presso, 4.3.2006.*

⁹² *Kuluttajatutkimuskeskuksen tutkimusprofessori Mika Pantzarin mukaan "sadasvuodessa käsitys kuluttajien kyvykkyydestä ja kansantaloudellisesta merkityksestä on kääntynyt pääläelleen. 1900-luvun alussa kuluttajavalistusta ja markkinoiden säätelyä perusteltiin kuluttajan heikkoudella. Nyt aktiivista kuluttajaa pidetään kaiken kehityksen moottorina." HS Vieraskynä, 28.6.2007*

⁹³ *Osaamisen ja vastuum jalkauttaminen kuluttajille on herättänyt myös kritiikkiä. Esimerkiksi professori Thomas Wilhelmsson on todennut, että "hyvä, aktiivinen*

Kuluttajuuden rooli on muuttumassa selviytyjästä itsensä toteuttajaksi. Samaan aikaan kuluttamisesta ei enää tunneta syyllisyyttä, mikä tuli esiin esimerkiksi nuorten kertomuksissa Minna Aution väitöskirjan aineistossa⁹⁴. Se voi myös johtaa entistä useammin amerikkalaismalliseen velkapolhjaiseen kulutukseen. Onko sillä vaikutusta myös viranomaisen valvontarooliin?

Kuluttajien halu muodostaa itse käsityksensä asioista ja tehdä itsenäisiä päätöksiä kyseenalaistaa viranomaisen antaman valistuksen sisällön. Kuka tai mikä taho on se, joka voi kertoa, mikä on hyvää ja mikä huonoa ja jonka sanaan vielä uskottaisiin? Ja lopulta, kuinka viranomaisen antama valistus voi mennä perille, kun kuluttajat kyllä tietävät, mikä on järkevää, mutta eivät halua toimia sen mukaisesti?⁹⁵

Käsitys kuluttajasta korostaa informaation merkitystä kulutuspäätöksissä. Esimerkiksi ympäristötutkimus on kuitenkin osoittanut, että vastuullisen kulutuksen vähäisyys ei johdu puutteellisista tiedoista tai asenteesta, vaan mahdollisuuksien ja vaihtoehtojen puutteesta. Tähän ongelmaan vaikutetaan aivan toisella tavalla kuin lisäämällä kuluttajien tietoa ja osaaamista. Nykyisessä kuluttajavalistuksessa ylikorostuu informaatio-ohjauksen ja arvokasvatuksen rooli.⁹⁶

kuluttaja on hirveä asia. Valintojen jatkuva toittaminen merkitsee työtä kuluttajille; pitää olla jatkuvasti aktiivinen ja tehdä kuluttajavalintoja." Wilhelmsson on myös tuonut esiin, että tässä ajattelussa unohtuvat transaktiokustannukset, jotka jäävät kuluttajien tai asiakkaiden kannettavaksi. Esimerkiksi se, että yksittäinen kuluttaja tarkistaa vakuutusehdot, on huomattavan työlästä verrattuna tilanteeseen, jossa yksi viranomainen valvoo vakuutustoimintaa. Myös Kuluttajaviraston johtaja Anja Peltonen on kiinnittänyt huomiota osin samaan ongelmaan ja kysynyt, miten määritellään kuluttajalta vaadittavien tietojen ja taitojen taso. Kun kuluttaja tekee esimerkiksi vakuutuksen, ei hänen tarvitse ennakkoon selvittää kaikkia yksityiskohtia vakuutusmaailmasta, vaan vakuutuksenantajan on jo lain mukaan annettava hakijalle vakuutustarpeen arvioimiseksi ja vakuutuksen valitsemiseksi tarpeelliset tiedot. Kuluttaja ei ole – eikä koskaan voi ollakaan – kaikkien alojen ammattilainen eikä kuluttajainformaatiolla ja -kasvatuksella voida kumota yrityksen lojaliteettivaatimusta. (Kuluttajaviraston uutiskirje 9/2006.)

⁹⁴ Autio, Minna 2006.

⁹⁵ Useissa tutkimuksissa on havaittu, että näkemys "rationaalisesta kuluttajasta" on epärealistinen, sillä kuluttajat käyttäytyvät monissa tilanteissa kaikkea muuta kuin rationaalisesti (ks. Roundtable on Demand-Side Economics for Consumer Policy 2006).

⁹⁶ Kilpiö & Pantzar 2006, 6–7.

3.5.4 Kuluttajan oikeudellisen aseman edistäminen

Kuluttajien oikeudellisen aseman edistäminen on viraston toimintalinjoista merkittävimpiä. Viraston kokonaismenoista se vei vuonna 2006 noin 16 %.

Kuluttajavirastosta annetun lain 1 §:n 3 momentin mukaan Kuluttajaviraston ja kuluttaja-asiamiehen on erityisesti toimittava aloilla, joilla on kuluttajien kannalta huomattavaa merkitystä tai joilla voidaan olettaa yleisimmin esiintyvän ongelmia kuluttajien asemassa. Kuluttajaviraston tehtävänä on seurata kuluttajan asemaan vaikuttavaa kehitystä ja tehdä kuluttajakysymysten hoitamiseen liittyviä selvityksiä ja vertailuja. Käytännössä toimintaa on pitkälti suunnattu kuluttajapoliittisen ohjelman ja kuluttajilta tulleiden ilmoitusten perusteella. Eräissä muissa Euroopan maissa hyödynnettyjä riskiarvioinnin menetelmiä ei Kuluttajavirastossa ole ollut käytössä. Seurattava alue on joka tapauksessa niin laaja, että priorisointi on keskeistä.

Kuluttajaviraston toiminnan onnistuneisuuteen kuluttajien oikeudellisen aseman edistämiseksi vaikuttaa olennaisesti se, kuinka hyvin osataan ennakoida markkinoiden muutoksia ja niiden vaikutuksia kuluttajan asemaan. Viraston mielestä sen toiminta teema-alueilla on ollut tässä mielessä erittäin onnistunutta; teema-alueina ovat olleet kuluttajanäkökulman jäsentäminen julkisten palvelujen kehittämisen tueksi, digi-tv:hen siirtymistä helpottavat linjaukset ja keskustelun herättäminen luotonannon kysymyksistä.⁹⁷

Markkinoinnin valvonta

Kuluttajaviraston tehtävänä on valvoa kuluttajille suunnattua markkinointia⁹⁸. Kuluttaja-asiamiehelle tulee toistuvia yhteydenottoja hintojen puutteellisesta ja harhaanjohtavasta ilmoittamisesta, tarjousten eisaatavuudesta ja epäselvästä rajauksesta, erilaisista markkinoinnin virhetilanteista sekä sopimusehtojen epäselvyydestä tai kohtuuttomuudesta. Myös takuun ja virhevastuun suhteen esiintyy runsaasti piittaamattomuutta. Vuonna 2006 Kuluttaja-asiamies sai kuluttajilta noin 3 600 ilmoitusta

⁹⁷ *Kuluttajaviraston toimintakertomus ja tilinpäätös 2006.*

⁹⁸ *Markkinoinnin lainmukaisuutta säädellään muun muassa kuluttajansuojalais-
sa, jonka 2 luvun 1 §:n yleisklausuulissa kielletään hyvän tavan vastainen tai
muutoin kuluttajien kannalta sopimaton menettely markkinoinnissa.*

(vuonna 2005 noin 3 400), joista yhtenä merkittävänä ryhmänä erottuivat viestintäpalvelut.⁹⁹

Kuluttajaviraston mukaan yksi syy tilanteeseen on se, että kuluttaja-asiamiehen valvontakeinot ovat hitaita ja soveltuvat huonosti nopeita toimenpiteitä edellyttävien häiriöiden hoitoon markkinoilla¹⁰⁰. Kuluttaja-asiamiehellä on neuvotteluvollisuus, jonka mukaan havaitessaan elinkeinonharjoittajan ryhtyneen lainvastaiseen toimenpiteeseen kuluttaja-asiamiehen on pyrittävä saamaan elinkeinonharjoittaja vapaaehtoisesti luopumaan siitä. Tarvittaessa kuluttaja-asiamiehen on ryhdyttävä asian edellyttämiin pakkotoimiin tai saatettava asia tuomioistuimen käsiteltäväksi¹⁰¹.

Jos yritys ei opastuksen ja neuvotteluiden jälkeen muuta käytäntöjään, kuluttaja-asiamies voi viedä asian markkinaoikeuteen, joka voi kieltää jatkamasta lainvastaiseksi todettua menettelyä ja tehostaa kieltoa uhkasakolla. Kuluttajaviraston mukaan suurin osa tapauksista pystytään hoitamaan neuvotteluteitse ja vain harva tapaus päättyy lopulta markkinaoikeuteen. Viraston mukaan kurinpitomenettelynä markkinaoikeuskäsittely ei toisaalta ole tarkoituksenmukainen prosessin raskauden ja pitkän keston vuoksi.

Kuluttaja-asiamies voi myös antaa kiellon ja tehostaa sitä uhkasakolla. Kielto kuitenkin raukeaa, jos yritys vastustaa sitä. Käytännössä yritykset myös tekevät näin, minkä jälkeen kuluttaja-asiamiehen on vietävä asia markkinaoikeuteen. Myös markkinaoikeuden ratkaisuihin voi valittaa edelleen. Kuluttajaviraston mukaan voi kulua viisikin vuotta ennen kuin asiassa saadaan lopullinen päätös, ja tällöin ongelma on yleensä jo poistunut markkinoilta.

Kiireellisestä ja erityisen merkittävästä asiasta kuluttaja-asiamies voi antaa kiellon väliaikaisena, jolloin se tulee voimaan heti. Väliaikaista kieltoa

⁹⁹ Valtiontilintarkastajien kertomus 2006, 268.

¹⁰⁰ Tuoteturvallisuuden valvonnassa keinovalikoima on parempi niin, että esimerkiksi vaaralliseksi katsottu tavara saadaan nopeasti vedetyksi pois markkinoilta.

¹⁰¹ Selkeisiin ja yksinkertaisiin tapauksiin voidaan periaatteessa puuttua myös rikoslain markkinointirikkomusta ja -rikosta koskevien säännösten nojalla. Käytännössä yleiset syyttäjät ovat kuitenkin useimmiten tehneet päätöksen olla nostamatta syytettä, koska rikkomukset näyttäytyvät rikoslain näkökulmasta vähäisinä. Lisäksi rikoslain mukaisessa käsittelyssä on pystyttävä osoittamaan, että syytetty on rikkonut yksilöityä lainkohtaa vastaan ja että teko on osoittanut törkeää huolimattomuutta tai tahallisuutta. Tämän osoittaminen on useimmiten vaikeaa. Markkinointirikoksista on viime vuosina tuomittu vain harvoin. Kuluttaja-asiamieheltä on 2000-luvulla pyydetty lausuntoa yhdeksässä markkinointirikosjutussa. Tapausten vähyyden vuoksi ei voida esittää arviota juttumäärän noususta tai laskusta. (Kuluttajansuoja 5/2006.)

koskeva määräys on kuitenkin vietävä markkinaoikeuden käsiteltäväksi, sillä muuten kielto raukeaa. Kuluttaja-asiamies asettaa kiellon tehosteeksi yleensä uhkasakon. Uhkasakon tuomitsemisesta maksettavaksi päättää markkinaoikeus. Kuluttaja-asiamiehen muistin mukaan yhtään sellaista ei ole viime vuosina toimeenpantu.

Eräissä Euroopan maissa on käytössä erilaisia rikesakkomaksuja. Ruotsissa on muutama vuosi sitten otettu käyttöön vastaavia tilanteita varten markkinahäiriömaksu. Maksun suuruus voi vaihdella 5 000 kruunusta 5 miljoonaan kruunuun (noin 543–543 000 euroa), kuitenkin niin, että se on enintään 10 % yrityksen liikevaihdosta.

Sitä, minkälainen markkinahäiriömaksu tai muu järjestelmä sopisi Suomeen, ei ole selvitetty. Luonteva tilaisuus tähän olisi Kuluttajaviraston mukaan samassa yhteydessä, kun direktiivi sopimattomista kaupallisista menettelyistä pannaan täytäntöön. Kauppa- ja teollisuusministeriön käsityksen mukaan nykyiset kuluttajansuojaa valvovien viranomaisten käytössä olevat valvontakeinot ovat riittäviä.¹⁰² Keskustelussa on myös tuotu esiin se, että suomalaiset yritykset ovat pääsääntöisesti lainkuuliaisia ja yhteiskuntavastuullisia "eikä lakia ole mielekästä säätää vain muutamia toimijoita varten, jotka tietoisesti koettavat väärinkäyttää sen säädöksiä"¹⁰³.

Tällä hetkellä kuluttaja-asiamiehen valvontatyö on keinojen puuttuessa osin hampaatonta¹⁰⁴; käytössä olevat keinot eivät tarjoa riittävää pelotevaikutusta selkeästi epärehellisten yritysten toimien estämiseksi tai korjaamiseksi. Päätöksen saaminen asiassa kestää nykyisellään niin kauan, että yritys ehtii jo muutenkin lopettaa lainvastaisen toimintansa ja saada siitä kilpailijoihinsa nähden oikeudetonta hyötyä. Kuluttajaviraston mukaan tilanteesta kärsii sekä valvonnan uskottavuus että markkinoiden toimivuus. Jotta markkinoiden toimivuus voitaisiin varmistaa, tarvittaisiin viraston mukaan keinoja ja seuraamuksia, joiden avulla selkeään lainrikkomukseen voitaisiin puuttua nopeasti ja jotka todella toimisivat myös ennaltaehkäisevästi eivätkä vaatisi raskasta erityistuomioistuimenmenettelyä¹⁰⁵.

¹⁰² Valtiontilintarkastajien kertomus 2006, 269.

¹⁰³ Ks. esimerkiksi yritys juridiikan professori Kari Hopun haastattelu, Kuluttajansuoja 5/2006.

¹⁰⁴ Valtiontilintarkastajien kertomus 2006, 275–276.

¹⁰⁵ OECD:n julkaisemassa ja Englannin kauppa- ja teollisuusministeriön teettämässä tutkimuksessa *Best Practices for Consumer Policy (2006)* selvitettiin erityyppisten kuluttajapolitiikan toimeenpanojärjestelmien kustannus- ja tehokkuutta kuluttajansuojalainrikkomusten ehkäisemisessä, erityisesti taloudellisten vahinkojen osalta. Tutkimukseen sisältyviin tapaustutkimuksiin ei kuitenkaan kuulunut pohjoismainen kuluttaja-asiamies-järjestelmä.

Kuluttajaviraston ja kauppa- ja teollisuusministeriön kannat poikkeavat siten selkeästi toisistaan tässä asiassa.

Myös tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa kauppa- ja teollisuusministeriön markkinaosasto toteaa, että se ei yhdy käsitykseen siitä, että kuluttaja-asiamiehen valvontatyö olisi tällä hetkellä keinojen puuttuessa osin hampaatonta, vaan katsoo, että kuluttajansuojaa valvovien viranomaisten käytössä olevat valvontakeinot ovat riittäviä. Kauppa- ja teollisuusministeriön mukaan osa elinkeinoelämää edustavista järjestöistä on paremminkin pitänyt nykyisiä valvontavaltuuksia varsin pitkälle menevinä. Ministeriö jatkaa, että valtioneuvoston piirissä on varmaankin sinänsä valmiutta täsmentää ja kehittää valvontaviranomaisten valvontavaltuuksia koskevia säännöksiä, jos siihen voidaan osoittaa olevan painavaa tarvetta edellyttäen samalla, että nämä valvontavaltuudet ovat sopusoinnussa Suomen perustuslain perusoikeussäännösten kanssa.

Kuluttajavirastosta kiinnitettiin huomiota myös siihen, että markkinaoikeuden ratkaisut koskevat yleensä yksittäistapauksia, joten virasto joutuu erikseen harkitsemaan, mitä tapauksia kannattaa viedä markkinaoikeuden käsiteltäviksi, koska sen tekemillä ratkaisuilla ei ole yleensä ennakkopäätösluonnetta. Kuluttaja-asiamiehen ei taas kannata hankkia yksittäisiä ratkaisuja näin raskaan toimintamallin kautta.

Kuluttaja-asiamiehen tehtävänä on valvontatyön lisäksi kuluttajan avustaminen yksittäisen asian hoitamisessa tietyissä tapauksissa. Kuluttaja-asiamies voi avustaa kuluttajaa oikeudenkäynnissä, jos avustaminen on lain soveltamisen ja kuluttajien yleisen edun kannalta tärkeää taikka elinkeinonharjoittaja ei noudata kuluttajariitalautakunnan suositusta. Kuluttaja-asiamiehen toimivalta avustustapauksissa ei ole sidottu kuluttajansuojalain soveltamisalaan tai kuluttaja-asiamiehen valvontatoimeen.

Vuonna 2006 avustuspyyntöjä kuluttaja-asiamiehelle tuli yhteensä 75 (vuonna 2005 yhteensä 44). Kesällä 2006 oli vireillä 13 oikeustapausta. Kuluttajaviraston mukaan vuosittain ehkä noin 2–6 tapauksessa annetaan kuluttajan kannalta myönteinen päätös. Kuluttajavirastolla on tapauksissa kuluriski eli valtio vastaa kustannuksista, mikäli kuluttaja-asiamies häviää jutun. Tämä vastaa tavanomaista oikeuskäytäntöä.

3.5.5 Yhteydet elinkeinoelämään ja sidosryhmätahoihin

Kuluttajavirasto on strategiansa mukaisesti pyrkinyt lisäämään yhteistyötä ja vuorovaikutusta eri hallinnonalojen ja myös elinkeinoelämän kanssa. Elinkeinonharjoittaja on kuluttajan vastapuolena ratkaisevan tärkeä toimija kuluttajaoikeuksien toteuttamisessa. Elinkeinonharjoittajan asennoitu-

minen ja tietotaso kuluttajansuojasta vaikuttavat olennaisesti kuluttajanäkökulman huomioon ottamiseen markkinoilla.

Virasto on antanut koulutusta elinkeinoelämälle vierailamalla elinkeinoelämän järjestämissä koulutustilaisuuksissa sekä järjestämällä omia seminaareja ja alakohtaisia neuvotteluja. Kuluttajaviraston mukaan yrityksille on tarjolla runsaasti selkeää tietoa kuluttajaoikeuden soveltamisesta ja työkaluja arjen kaupankäyntiin: virasto julkaisee esimerkiksi sähköistä, Ajankohtaista kuluttajaoikeudesta -nimistä lehteä sekä vastaa markkinointia koskeviin ennakkotiedusteluihin. Lisäksi kuluttaja-asiamies laatii yrityksille jatkuvasti päivitettäviä ohjeita eri aihepiireistä. Viraston arvion mukaan säädösten noudattaminen riippuu enemmän yrittäjien motivaatiosta ja kyvystä panostaa asiakaspalveluun kuin tiedon puutteesta.¹⁰⁶

Kauppa- ja teollisuusministeriön mukaan järjestäytymättömillä yrittäjillä on muita useammin puutteita kuluttajansuojasäädösten tuntemuksessa. Oman alansa liittoihin ja järjestöihin kuuluvat yritykset saavat tietoa kuluttajansuojasäännöksistä ja uudistuvasta lainsäädännöstä näistä liitoista ja järjestöistä.¹⁰⁷

Miten Kuluttajavirasto on onnistunut tavoitteessaan toimia hyvänä yhteistyö- ja keskustelukumppanina yritysten ja sidosryhmien suuntaan? Kuluttajavirasto toteutti alkuvuonna 2007 sidosryhmäkyselyn, jossa viraston sidosryhmiltä (elinkeinoelämän järjestöiltä, kuluttajajärjestöiltä, viranomaisilta ja päättäjiltä) tiedusteltiin, miten ne arvioivat Kuluttajaviraston yhteiskunnallista vaikuttavuutta ja sen tuloksellisuutta¹⁰⁸.

Sidosryhmätutkimuksessa yli 80 % vastaajista piti virastoa uskottavana valvontaviranomaisena, arvostettuna asiantuntijana ja viraston toimintaa luotettavana. Vastaajista 68 % arvioi, että Kuluttajaviraston toiminta turvaa ja vahvistaa kuluttajan asemaa yhteiskunnassa vähintäänkin hyvin (26 % erittäin hyvin). Vastaajaryhmittäiset erot olivat kuitenkin suuria, niin että elinkeinoelämän edustajat olivat selvästi muita ryhmiä tyytymättömämpiä Kuluttajaviraston toimintaan. Vastaajista kolmanneksen mielestä Kuluttajaviraston tehtävät ovat toteutuneet kokonaisuutena huonosti.

Sidosryhmätutkimuksesta selviää, että lähes 40 % elinkeinoelämän edustajista tuntee huonosti yrityksille suunnattua viestintää ja opastusta. Lisäksi suuri osa elinkeinoelämän edustajista (41 %) arvioi, että Kuluttajaviraston toiminta hyödyttää huonosti yritysten liiketoimintaa. Elinkeinoelämän edustajien vastausten perusteella viraston toiminnalla ei myöskään ole selvää vaikutusta yritysten vastuullisuuteen.

¹⁰⁶ Valtiontilintarkastajien kertomus 2006, 268.

¹⁰⁷ Mts., 268.

¹⁰⁸ Kuluttajaviraston sidosryhmätutkimus 2007.

Kuluttajaviraston tärkeimmät sidosryhmäviestinnän kanavat ovat yhteistyötapaamiset ja Internet-sivusto. Hieman yli puolet vastaajista piti näitä kanavia erittäin hyödyllisinä oman toimintansa kannalta. Yhteistyön aktiivisuus ei kuitenkaan täysin tyydytä: noin puolet vastaajista arvioi Kuluttajaviraston toimivan aktiivisesti erilaisissa verkostoissa. Tiedon taso ei välttämättä ole lisännyt luottamusta Kuluttajavirastoa kohtaan, sillä monet niistä, jotka tunsivat hyvin viraston toimintaa kuluttajaoikeuksien edistäjänä, olivat tyytymättömiä viraston toimintatapoihin ja yhteistyöhön.

Viranomaiset ja yleishyödylliset yhteisöt luonnehtivat yhteistyötä Kuluttajaviraston kanssa miellyttäväksi ja hyödylliseksi. Elinkeinoelämän edustajat taas toivoivat "sanelupolitiikan sijaan" enemmän rakentavaa yhteistyötä ja vuoropuhelua. Yhteistyöltä toivottiin avoimuutta ja johdonmukaisuutta.

Suomen Suoramarkkinointiliitto ry on yleisemmin kritisoinut kuluttajaviranomaisia ohjausmateriaalista ja valvontakäytännöistä, jotka koetaan usein yrityksissä lakia vastaavalla tavalla velvoittaviksi. Liiton mielestä viranomaisten ohjaus ylittää ajoittain lainsäädännön ja oikeuskäytännön asettamat rajat ja "nämä kuluttajansuojatarpeen ylittävät vaatimukset voivat tosiasiaassa heikentää paitsi yritysten toimintamahdollisuuksia ja kilpailukykyä myös eri kuluttajaryhmien asemaa markkinoilla". Tällaiset vaatimukset estävät liiton mukaan myös palvelu- ja asiakkuuskonseptien kehitystä erityisesti uusien teknologioiden soveltamisessa ja toimivat siten kuluttajien vahingoksi.¹⁰⁹ Myös Suomen Kaupan Liitto on esittänyt samansuuntaista kritiikkiä ja todennut, että yrityksille ongelmia säännösten noudattamisessa aiheuttavat tulkintaongelmat (esim. markkinoinnissa) ja kuluttajaviranomaisten linjaukset, jotka osin menevät lain edelle¹¹⁰.

Tarkastuksen perusteella voidaan toisaalta myös kysyä, mikä on se taso, jolle elinkeinoelämän tyytyväisyyden Kuluttajaviraston toimintaa kohtaan voidaan kohtuudella olettaa asettuvan. Ei ole ehkä realistista odottaa Kuluttajaviraston kanssa asioineiden elinkeinoelämän edustajien olevan joka suhteessa täysin tyytyväisiä viraston linjauksiin. Osittain vastausten antamia tuloksia voidaan ehkä tulkita myös niin, että ajaessaan aktiivisesti kuluttajien etua Kuluttajavirasto aika ajoin joutuu myös hakauksiin elinkeinoelämän kanssa. Kuluttajavirastosta tuotiin esille myös, että "järjestöt näkevät Kuluttajaviraston enemmän vastapuolena kuin virasto ne".

Kuluttajavirastosta kommentoitiin yhteistyötä järjestöjen kanssa myös seuraavasti: "Elinkeinoelämän järjestöt ovat hyvin erilaisia: osa on vahvo-

¹⁰⁹ *Valtiontilintarkastajien kertomus 2006*, 269.

¹¹⁰ http://www.kaupankl.fi/kaupanliitto/Lausunnot/Valtiontilintarkastajien_vuoden_2006_kertomuksen_valmistelu.php

ja niin, että niillä on sananvaltaa alansa yrittäjiin ja ne myös viestivät hyvin kentälle... Aina järjestöt eivät ole kovin hyviä yhteistyökumppaneita – järjestöt ovat kuitenkin lobbaajia. Nyt yhteistyötä testataan toden teolla: SAVA-menettelyllä on tarkoitus saada alan järjestöt sitoutumaan peruspe-
lisääntöihin ja viestittämään niistä edelleen jäsenjärjestöilleen."

Kuluttajavirasto pyrkii olemaan suoraan yhteydessä myös yksittäisiin elinkeinonharjoittajiin ja yrittäjiin, jotta ne ymmärtäisivät, mitä niiltä kuluttajansuoja-asioissa edellytetään. Kuluttajavirastossa pidettiin suoria henkilösuhteita yrittäjiin tärkeinä, mutta työläinä.

3.5.6 Euroopan kuluttajakeskus

Vuoden 2005 alussa Kuluttajaviraston yhteyteen perustettiin Suomen Euroopan kuluttajakeskus, joka on osa ETA-maissa toimivaa European Consumer Centres -verkostoa. Verkoston tehtävänä on opastaa kuluttajia rajat ylittävissä kuluttajakaupassa¹¹¹. Keskuksen tehtävät ja vuosittaiset tavoitteet määritellään sopimuksessa, jonka kauppa- ja teollisuusministeriö sopii komission kanssa vuodeksi kerrallaan. Komissio maksaa keskuksen toiminnasta puolet. Komissio saa Kuluttajakeskuksista myös tietoa kuluttajien sisämarkkinoilla kohtaamista ongelmista.

Kuluttajakeskus toimii yhteistyössä kunnallisten kuluttajaneuvojien kanssa. Kunnalliset kuluttajaneuvojat käsittelevät myös rajat ylittävän kaupankäynnin ongelmia, jotka ne siirtävät tarvittaessa tällaisiin kysymyksiin erikoistuneen Kuluttajakeskuksen käsiteltäviksi. Verkosto mahdollistaa sen, että jos jokin menee vikaan suomalaiskuluttajan toisessa ETA-maassa tehdyssä kaupassa, kuluttaja voi kääntyä suomalaisten kuluttajaviranomaisten puoleen ja tehdä asiasta valituksen äidinkielellään. Vuonna 2006 suomalaiskuluttajilta saapui keskuksen 541 valitusta (463 valitusta vuonna 2005) ja muiden jäsenvaltioiden kuluttajilta 33 valitusta. Tiedustelujen määrä kasvoi edellisvuodesta 37 % (yhteensä 303).

Kuluttajaviraston sidosryhmäkyselyn (2007) mukaan Euroopan kuluttajakeskuksen toiminta on vielä useimmille tuntematonta. Kuluttajakeskus on komission näkökulmasta tärkeä, koska EU:ssa on sitouduttu rajat ylittävän kaupan edistämiseen. Kansallisesta näkökulmasta keskuksen toiminta on vienyt kohtuuttoman paljon resursseja (Kuluttajavirastossa

¹¹¹ Rajat ylittävän kuluttajakaupan tiedustelut ja valitukset hoidettiin vuosina 2000–2004 keskitetysti Helsingin kuluttajaneuvonnassa EU-kuluttajaneuvontayksikössä. Tämän toiminnan päätyttyä tehtävä siirtyi Kuluttajavirastolle, jolloin vuodesta 2001 virastossa toiminut Clearing House ja EU-kuluttajaneuvonta yhdistettiin.

2 htv:tä), koska valvottavien asioiden määrä on toistaiseksi ollut vähäinen ja koska tehty työ on ollut sellaista, jota Kuluttajavirasto voisi tehdä osana normaalia valvontatyötään.

3.6 Kuluttajatutkimuskeskus

Kuluttajatutkimuskeskus (KTK) aloitti toimintansa 1.6.1990, jolloin sinne siirtyi Kotitalous- ja kuluttaja-asiain tutkimuskeskuksen henkilöstö sekä osa Elinkeinohallituksen hintatutkimustoimiston henkilöstöä. Kuluttajatutkimuskeskuksesta annetun lain (112/1990) mukaan tutkimuskeskuksen tehtävänä on kuluttajia koskevan tutkimustiedon tuottaminen ja kuluttajia koskevien asioiden tietopalvelu. Kuluttajatutkimuskeskuksen tarkoituksena on edistää kuluttajien hyvinvointia tutkimalla, ennakoimalla ja tunnistamalla kulutusyhteiskunnan, kuluttajakäyttäytymisen ja markkinoiden muutos- ja riskitekijöitä sekä välittämällä kulutustutkimustietoa yhteiskunnalliseen keskusteluun ja päätöksentekoon¹¹².

Kuluttajatutkimuskeskuksen organisatorinen asema on ollut keskustelun kohteena oikeastaan sen perustamisesta lähtien. Aika ajoin on esitetty Kuluttajatutkimuskeskuksen yhdistämistä Kuluttajavirastoon¹¹³ tai johonkin muuhun tutkimuslaitokseen. Viimeksi professori Jussi Huttusen selvitysmiesraportissa (2004)¹¹⁴ ehdotettiin yhtenä vaihtoehtona kuluttajatutkimuksen vahvistamiseksi tämän tutkimuksen organisoimista osaksi jotain suurempaa tutkimuslaitosta (esimerkiksi Stakes). Raportissa katsottiin, että Kuluttajatutkimuskeskus on kooltaan liian pieni selvittääkseen kansallisessa ja eurooppalaisessa tutkimuskentässä. Johtopäätöksenä todettiin, että mikäli Kuluttajatutkimuskeskuksen budjettirahoitusta ei ole mahdollista olennaisesti lisätä, tulisi Kuluttajatutkimuskeskus yhdistää sellaiseen suurempaan tutkimuslaitokseen, jonka tehtäväkenttä ja perusosaaminen tukevat kuluttajatutkimusta.

¹¹² *Kuluttajatutkimuksen odotettiin alkuun tuottavan hyvin konkreettista tuotteiden laatu- ja hintavertailutietoa kuluttajavaliokunnan pohjaksi. Ongelmakeskeinen tai ennakoiva kuluttajatutkimus jäi hallinnon prioriteeteissa puuttumaan. Kuluttajatutkimuskeskus on pyrkinyt hallintoa ja päätöksentekoa palvelemaan monitieteiseen kuluttajatutkimukseen. Tutkimuksessa pyritään proaktiivisuuteen; tärkeää on myös nostaa esille hallinnonalojen väliin jääviä tärkeitä kuluttajakysymyksiä. (Kilpiö & Pantzar 2006, 2.)*

¹¹³ *Esimerkiksi Kuluttajahallinnon uudistaminen 1996.*

¹¹⁴ *Huttunen, Jussi 2004.*

Selvitysten jälkeen kauppa- ja teollisuusministeriössä päädyttiin ensin kehittämään Kuluttajatutkimuskeskuksen toimintaa itsenäisenä tutkimuslaitoksena, mikä on ollut myös tutkimuskeskuksen oma toive. Toisaalta kuluttajatutkimuksen asemaa on kuitenkin pohdittu osana koko julkisen tutkimusjärjestelmän rakenteellista kehittämistä¹¹⁵.

Professori Yrjö Neuvon johtama valtioneuvoston kanslian asettama työryhmä luovutti 16.1.2007 pääministerille mietintönsä sektoritutkimuksen kehittämisestä¹¹⁶. Työryhmä ehdotti siirtymistä ns. tilaaja-tuottajamalliin. Siinä ministeriöt muodostaisivat aihepiireittäin¹¹⁷ yhteenliittyviä, jotka määrittelisivät tutkimustarpeet ja tutkimusohjelmat. Nämä toteutettaisiin kilpailutettuina. Valtioneuvosto teki 28.6.2007 periaatepäätöksen sektoritutkimuksen kehittämisestä. Päätöksellä perustettiin sektoritutkimuksen neuvottelukunta, jossa on neljä jaostoa. Yksi näistä jaostoista käsittelee osaamista, työtä ja hyvinvointia ja sen aihepiiriin kuuluvat muun ohella kuluttajakysymyksiin liittyvät hyvinvoinnin osa-alueet.

Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelman mukaan "valtion sektoritutkimuksen ohjausjärjestelmä uudistetaan nopealla aikataululla valtioneuvoston määrittämiin aihepiireihin perustuvaksi. Tarvittavat tutkimuslaitoskentän rakenneuudistuksia koskevat päätökset tehdään vuoden 2008 loppuun mennessä." Tarkastusta tehdessä ei ollut vielä tietoa siitä, mitä nämä sektoritutkimukseen kohdistuvat kehittämislinjaukset merkitsevät Kuluttajatutkimuskeskukselle.

Tässä tarkastuksessa on tarkasteltu Kuluttajatutkimuskeskuksen asemaa ja toimintaa erityisesti kuluttajapolitiikan näkökulmasta: miten hyvin sen tutkimustoiminta palvelee kuluttajapolitiikan toteutusta. Keskeisiä näkökulmia ovat olleet sektoritutkimuslaitosten kehittäminen, tulosohjaus ja tuottavuusohjelman toimeenpano. Lisäksi on tarkasteltu sitä, miten muut kuluttajaviranomaiset hyödyntävät Kuluttajatutkimuskeskuksen tutkimusta.

¹¹⁵ Valtioneuvoston periaatepäätös julkisen tutkimusjärjestelmän rakenteellisesta kehittämisestä. 7.4.2005.

¹¹⁶ Sektoritutkimustyöryhmän mietintö 2006.

¹¹⁷ Sektoritutkimuksen kenttä ehdotettiin koottavaksi neljäksi aihepiiriksi: alue- ja yhdyskuntarakenteet ja infrastruktuurit, osaaminen, työ ja hyvinvointi, kestävä kehitys ja turvallisuus. Jokaista aihepiiriä varten nimettäisiin valtioneuvoston päätöksellä omistajista (ministeriöt), tutkimuksen muista hyödyntäjistä ja asian-tuntijoista koostuva tilaajakonsortio.

3.6.1 Rahoitus ja organisointi

Kuluttajatutkimuskeskus aloitti vuoden 1999 alusta itsenäisenä tilivirastona ja siirtyi samassa yhteydessä nettobudjetointiin. Kuluttajatutkimuskeskuksen kokonaismenot olivat vuonna 2006 noin 2,7 miljoonaa euroa. Tulorahoituksen osuus oli noin 34 prosenttia, eli tämä osuus kasvoi muutamalla prosenttiyksiköllä aiemmista vuosista (aiemmin noin 30 %). Tulorahoituksesta valtaosa (vajaat 90 %) on julkista, yhteistoiminnan tutkimusrahoitusta. Suurimpina rahoittajina olivat aiempien vuosien tapaan maa- ja metsätalousministeriö ja Tekes. Ulkomaisen tulorahoituksen määrä kasvoi kahden komission rahoittaman projektin myötä.

Kuluttajatutkimuskeskuksessa ei ole osasto- tai toimistojakoa, vaan se on organisoitu toiminnallisesti. Henkilöstön määrä on kasvanut alun 19 virasta. Vuoden 2006 lopussa henkilöstön määrä oli 41. Kuluttajatutkimuskeskuksella on johtokunta, joka ohjaa ja valvoo tutkimuskeskuksen toimintaa.

Kuluttajatutkimuskeskuksessa on tuottavuusohjelman mukainen henkilöstön vähentämistarve vuoteen 2011 mennessä yhteensä kolme henkilöä¹¹⁸. Kuluttajatutkimuskeskuksen hallinto- ja tukipalvelut on alun perin ulkoistettu Kuluttajavirastoon, minkä johdosta niissä ei saada aikaiseksi henkilövähennyksiä palvelukeskusmalliin siirtymisellä tai muulla ulkoistamisella. Henkilöstövähennys joudutaan siten kohdistamaan kokonaan ydintoimintoja hoitavaan henkilöstöön, ja se pyritään toteuttamaan muun muassa tehostamalla yhteistyötä muiden kuluttajatutkimusta harjoittavien tutkimuslaitosten kanssa.

Kauppa- ja teollisuusministeriössä arvioitiin, että Kuluttajatutkimuskeskus on onnistunut melko hyvin ulkoisen rahoituksen hankinnassa. Kuluttajatutkimuskeskuksessa paine kilpaillun rahoituksen lisäämiseen on kuitenkin herättänyt melko voimakasta kritiikkiä. Ulkoinen rahoitus ohjaa tutkimuksen suuntaa siten, että strategian ja kuluttajapoliittisen ohjelman merkitys tutkimuksen suuntaajana uhkaa jäädä toissijaiseksi. Kuluttajatutkimuskeskuksen johtaja Eila Kilpiö on todennut, että "tutkimushankkeiden käynnistymisen ratkaisee kuitenkin lopulta rahoituksen saaminen. Rahoittajat ohjaavat tutkimuksen suuntaamista, priorisointia ja näin ollen myös vaikuttavuuden suuntaa huomattavasti enemmän kuin tähän saakka on keskusteluissa annettu ymmärtää."¹¹⁹

¹¹⁸ *Kauppa- ja teollisuusministeriön hallinnonalan tuottavuusohjelma vuosille 2005–2011.*

¹¹⁹ *Kilpiö, Eila 2007, 2–3.*

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa Kuluttajatutkimuskeskuksen johtokunta katsoo, että kauppa- ja teollisuusministeriön viime vuosina korostama linja maksullisen palvelutoiminnan ja yritysrahoituksen lisäämiseksi saattaa olla jopa ristiriidassa Kuluttajatutkimuskeskuksen perustehtävän ja julkisen aseman kanssa. Johtokunta pitää nykyistä 70 % budjettirahoitusta kohtuullisena myös tulevaisuudessa. Tällaisella budjettirahoituspohjalla voidaan tutkimusta suunnata myös sellaisiin yhteiskunnallisesti tärkeisiin kohteisiin, joihin on muuten vaikea saada rahoitusta.

3.6.2 Kuluttajatutkimuskeskuksen organisatorinen asema kauppa- ja teollisuusministeriön hallinnonalalla ja osana kuluttajahallintoa

Ministeriön johdolla käynnistyi keväällä 2005 Kuluttajatutkimuskeskuksen strategiatyö, jossa selvitettiin

- kuluttajatutkimuksen nykytilaa ja kehityssuuntia
- Kuluttajatutkimuskeskuksen osaamista ja tutkimustehtävää sektoritutkimuslaitoksena yhteiskunnassa
- Kuluttajatutkimuskeskuksen kehittämisvaihtoehtoja.

Strategiatyön osana syntyneessä raportissa¹²⁰ korostetaan Kuluttajatutkimuskeskuksen poikkitieteellistä ja poikkihallinnollista asemaa. Kuluttajatutkimuskeskuksen asema horisontaalisena tutkimuslaitoksena lisää tarvetta yhteistyöhön eri toimijoiden välillä, mikä on perinteisesti ollut hankalaa julkisella sektorilla vallitsevan reviiirijattelun takia. Horisontaalisuuden pitäisi osaltaan näkyä myös ohjaustyössä ja johtokunnan työskentelyssä.

Kuluttajatutkimuskeskuksen strategia lähtee siitä, että kuluttajanäkökulma tulee olemaan tulevaisuudessa innovaatiotoiminnan, yhteiskunnallisen päätöksenteon ja kehittämisen sekä sidosryhmäyhteistyön ydinainesta. Strategian keskeisin tavoite on kuluttajien hyvinvointia edistävän tutkimustiedon saattaminen horisontaalisessa hallinnossa päätöksenteon ja markkinoiden kehittämisen tueksi. Kuluttajatutkimuskeskus tuottaa ja välittää tutkimustietoa

- kotitalouksien toiminnasta ja kuluttajien käyttäytymisestä
- markkinoiden toimivuudesta
- kuluttajien asemasta yhteiskunnassa.

¹²⁰ *Kuluttajatutkimuskeskuksen asemasta ja kehittämisen suunnista 2005.*

Tutkimusstrategiassa painottuvat kuluttajapoliittisen ohjelman keskeiset teema-alueet. Tutkimustoimintaa suunnattiin vuonna 2006 palvelumarkkinoiden rakenteen ja kehittämistarpeiden tunnistamiseen, finanssi- ja asuntomarkkinoiden kehitykseen, elintarvikemarkkinoiden ja ruokatottumusten ajankohtaisiin muutossuuntiin, käyttäjälähtöisen teknologian ja innovaatioiden arviointiin sekä kestävästä asuin- ja elinympäristön edistämiseen.

Kuluttajatutkimuskeskuksen strategiatyön osana syntyneessä raportissa¹²¹ suositeltiin Kuluttajatutkimuskeskuksen nostamista kauppa- ja teollisuusministeriön strategiassa marginaalista keskeisempään osaan kaikkine siihen kuuluvine lisätoimenpiteineen. Erityisen tärkeänä pidettiin kuluttajatutkimuksen yhteyksien vahvistamista elinkeino-, innovaatio- ja kilpailupolitiikan kanssa. Raportin mukaan "olisi synnyttävä molemminpuolinen luottamukseen perustuva yhteistyösuhde, joka edesauttaisi tutkimusosaamisen jatkuvaa kehittämistä sekä tutkimustulosten hyödyntämistä päätöksenteon valmistelussa".

Tarkastuksen perusteella voidaan sanoa, että kuluttajan asemaa ja ehkä myös kuluttajatutkimusta on myös nostettu ministeriön strategiassa keskeisempään asemaan, mutta käytännön tulokset antavat vielä odottaa itseään. Ministeriön ja tutkimuskeskuksen luottamukseen perustuvan yhteistyösuhteen syntymistä on nähtävästi hankaloittanut tutkimuskeskuksen epävarma tulevaisuus ja ristiriidat tuottavuusohjelman toimeenpanosta. Kuluttajatutkimuskeskuksen ja kauppa- ja teollisuusministeriön kiistely tuottavuusohjelman toimeenpanosta kärjistyi ministeriön tilinpäätöskannanottoon, jonka mukaan "virastopäällikön vastuulla on toimeenpanna rakentavalla tavalla hallituksen linjauksia myös silloin, kun on kyse toiminnan sopeuttamisesta niukkeneviin resursseihin".

Kauppa- ja teollisuusministeriö on halunnut tuoda Kuluttajatutkimuskeskuksen kiinteämmin teknologia- ja innovaatiopolitiikan piiriin. Kansainvälinen kuluttajatutkimuksen kenttä on suuntautunut käyttäjälähtöiseen tutkimukseen, ja tämänkaltainen tutkimus on myös kauppa- ja teollisuusministeriön intresseissä. Tämän Kuluttajatutkimuskeskuksen uuden suunnanmäärittelyn jälkeen kuluttajatutkimus on myös saanut ikään kuin ministeriön johdon suuremman hyväksynnän.¹²²

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa Kuluttajatutkimuskeskuksen johtokunta ilmoittaa, että johtokunta on ministeriön aloitteesta uudistanut keskuksen strategiaa pyrkien vahvistamaan kuluttajatutkimuksen asemaa yhteiskunnallisessa sekä taloudellisessa päätöksenteos-

¹²¹ *Mts.*, 8–9.

¹²² *Paloheimo, Eetu 2006.*

sa. Johtokunnan mukaan tämä tehtävä on niin laaja-alainen, että sitä ei voi hoitaa vain kuluttajahallinnon sisällä pysyen. Se edellyttää hyviä yhteyksiä myös muun muassa ministeriön korostamaan innovaatiopolitiikkaan.

Kuluttaja- ja käyttäjälähtöisyys on tällä hetkellä pinnalla innovaatiopolitiikassa. On ennakoitu, että "käyttäjistä tulee tuotekehittäjiä. Yritykset siirtyvät yhä enemmän vuorovaikutteiseen malliin, jossa käyttäjä on tuotekehitysprosessin osa." Syynä tähän on muun muassa se, että käyttäjät ovat osaavampia kuin ennen. Lisäksi he tietävät tarpeensa yrityksen tuotekehitysr ryhmää paremmin. Käyttäjät eivät yleensä pysty kehittämään uutta laitetta, mutta he osaavat sanoa, mikä laitteessa toimii ja mitä siihen tarvittaisiin.¹²³

Vielä ei ole kuitenkaan tiedossa, mitä puhe kuluttaja- ja käyttäjälähtöisyyden vahvistamisesta tulee käytännössä merkitsemään esimerkiksi Suomen Akatemian ja Tekesin tutkimusohjelmissa ja -tukipäätöksissä.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa Kuluttajatutkimuskeskuksen johtokunta katsoo, että tutkimuksen tilaajilta edellytetään uusissa sektoritutkimuksen toimintamalleissa entistä suurempaa aktiivisuutta ja tilaajaosaamista. Tarkastuskertomusluonnos katsoo johtokunnan mukaan kuluttajatutkimuksen kipupisteitä näiltä osin vanhasta toimintaympäristöstä. Johtokunta korostaa, että uusi työ- ja elinkeinoministeriö on aivan keskeisessä asemassa valmistauduttaessa sektoritutkimuksen resurssien uudelleen allokointiin sekä tutkimuksen tuottajien hallinnollisen aseman ja resurssien vahvistamiseen. Johtokunnan mukaan Kuluttajatutkimuskeskus haluaa olla omalta osaltaan pohtimassa rakentavasti ja avoimesti uusia vaihtoehtoja, mikäli siihen annetaan myös ministeriön puolelta mahdollisuus.

3.6.3 Tulohajauksen toimivuus

Kuluttajatutkimuskeskus on vuodesta 1999 kuulunut teknologiaosaston alaisuuteen, kun kauppa- ja teollisuusministeriö keskitti kaikkien hallinnonalan tutkimuslaitosten tulohajauksen teknologiaosastolle. Myös markkinaosasto, jolle muuten kuuluu kuluttajapolitiikan ohjaus, on osallistunut tulohajaukseen ts. ollut mukana tuloskeskusteluissa. Tämä "kahden osaston ohjausmalli" ei kuitenkaan näyttäisi toimivan parhaalla mahdollisella tavalla, sillä tarkastushavaintojen mukaan tieto ei kulje kovin hyvin osastojen välillä eivätkä ne ole hyvässä yhteistyössä toistensa kanssa.

¹²³ "Innovaatio lähtee käyttäjistä". Englantilaisen innovaatiogurun ja tutkija Charles Leadbeaterin haastattelu. *Tekniikka & Talous* 10.5.2007.

Ministeriön ja laitoksen tulosohjauksen ongelmat kärjistyivät syksyllä 2005, jolloin informaation kulussa ministeriön ja Kuluttajatutkimuskeskuksen välillä oli ongelmia strategian ja tuottavuusohjelman valmistelun yhteydessä ja myös tulossopimusneuvottelut jumiutuivat¹²⁴. Tuolloin Kuluttajatutkimuskeskus jopa toivoi sitä tarkasteltavan esimerkkitapauksena tulosohjauksen ongelmista "pienessä, horisontaalisuuden problematiikkaa edustavassa yksikössä". Viime aikoina ministeriön ja laitoksen yhteistyö näyttäisi parantuneen ja myös tulosohjaus toimivan paremmin. Myös laitoksen tulosohjaaja on vaihtunut.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa kauppa- ja teollisuusministeriön teknologiaosasto katsoo, että tulosohjaus on jatkuvasti kehittynyt parempaan suuntaan. Ministeriö painottaa, että tulosohjaus ei tarkoita sitä, että ministeriö hyväksyy kaiken sen, mitä laitos esittää, vaan ministeriön tulisi sovittaa näkemyksiä ja ohjausta laajempaan kontekstiin. Joskus tällöin syntyy erilaisia käsityksiä siitä, kuinka asioiden tulisi olla. Nämä kuuluvat ohjausprosessiin jo lähtökohtaisesti, joten niistä ei tulisi tehdä suurempia ja dramaattisia johtopäätöksiä. Teknologiaosaston mukaan Kuluttajatutkimuskeskusta on ohjattu johdonmukaisesti johtokunnan laatiman strategian mukaisesti. Teknologiaosasto pitää omassa hallinnonalan ohjauksessaan virastojen ja laitosten johtokuntien asemaa ja roolia merkittävänä. Ministeriö katsoo, että Kuluttajatutkimuskeskuksen johtokunnalla on hyvä panos ja ote ohjata toimintaa.

Helsingin yliopiston yleisen valtio-opin laitoksella valmistui talvella 2007 pro gradu -tutkielma¹²⁵, jossa selvitettiin johtokuntien asemaa tulosohjauksessa tapaustutkimuksella Kuluttajatutkimuskeskuksen johtokunnasta. Tutkielmassa tarkasteltiin tulosohjauksen toimivuutta Kuluttajatutkimuskeskuksessa ja erityisesti laitoksen johtokunnan roolia tulosohjauksessa.

Tutkielmassa tulosohjauksen toimivuudessa havaittiin useita ongelmia. Myös johtokunnan ohjaus- ja vaikutusmahdollisuudet tulosohjausjärjestelmässä nähtiin heikoiksi. Osittain johtokunnan jäsenet kokivat olevansa "puun ja kuoren" välissä, kun ministeriön ja laitoksen johdon näkemykset

¹²⁴ *Kiista koski sitä, että Kuluttajatutkimuskeskuksessa katsottiin, että kauppa- ja teollisuusministeriön hallinnonalan tuottavuusohjelma vuosiksi 2005–2011 ei huomioi uutta Kuluttajatutkimuskeskuksen strategiaa vuosiksi 2006–2011. Myös Kuluttajatutkimuskeskuksen johtokunta katsoi, että jos kauppa- ja teollisuusministeriön tuottavuusohjelmassa mainitut Kuluttajatutkimuskeskusta koskevat vähennykset toteutetaan, ei strategiassa luvattua toiminnallista ja laadullista tuottavuuden lisäystä voida toteuttaa. Tulossopimusneuvottelussa vuodelle 2006 sovittiin lopulta, että valmisteltu strategia joustaa tuottavuusohjelman toteutuessa.*

¹²⁵ *Paloheimo, Eetu 2006.*

laitoksen suunnasta ja kehittämisestä erosivat toisistaan. Tutkielmassa johtokunnan tilannetta kuvailtiin Temmeksen ja Moilasen (2000, 85) luonnehdinnalla johtokunnista yleisesti: "Johtokunnista ei ole suurta hyötyä, mutta ei suurta haittaakaan." Tutkielman mukaan johtokunnan rooli kaipa-isi joka tapauksessa täsmentämistä.

Toisaalta kauppa- ja teollisuusministeriön asennoituminen ja toiminta herätti johtokunnan jäsenissä arvostelua. Ongelmana koettiin muun muassa, että ministeriössä ei olla perillä kuluttajatutkimukseen liittyvistä kysymyksistä. Ministeriöllä ei nähty olevan selvää näkemystä siitä, mitä laitokselta halutaan kokonaisuudessaan pitkän aikavälin kuluessa. Lisäksi kritisoitiin sitä, että Kuluttajatutkimuskeskus ei voi palvella pelkästään innovaatio- ja teknologiatutkimusta, vaan sillä on tietty vastuu myös kuluttajatutkimuksen kentällä¹²⁶.

Paloheimon pro gradu -tutkielmassa kuluttajatutkimuksen horisontaalisuutta pidettiin ongelmallisena tulosohjauksen kannalta. Kuluttajakysymykset ovat luonteeltaan horisontaalisia ja kuuluvat monille hallinnonaloille, kun taas tulosohjauksessa painottuvat yhden ministeriön osaston painopisteet, jotka laitoksen näkökulmasta eivät välttämättä ole kaikkein relevanteimpia. Teknologiaosaston kiinnostuksen kohteena ovat erityisesti käyttäjälähtöisyys, innovaatiot ja teknologia.

Myös professori Jussi Huttusen selvitysmiesraportissa (2004) tuotiin esiin näkemys, että Kuluttajatutkimuskeskuksen tulosohjaus ei toimi parhaalla mahdollisella tavalla. Ongelmaksi nähtiin hallinnonalan politiikkalohkojen vastakkaisuus: toisaalta edistetään kaupan ja teollisuuden etuja ja toisaalta kuluttajien etuja. Ohjausta katsottiin haittaavan tilaajaosaamisen puute ja puutteellinen näkemys tutkimuksen hyödyntämisestä. Huttunen myös katsoi, että kauppa- ja teollisuusministeriö ei ole ollut kiinnostunut laitoksen kehittämisestä.¹²⁷

Tämän tarkastuksen havainnot ovat pitkälti samansuuntaisia kuin näiden kahden raportin. Kuluttajatutkimuskeskuksen näkökulmasta ohjaussuhde ei ole toiminut, eikä teknologiaosastolla laitoksen näkemyksen mukaan ole oikein ymmärretty kuluttajatutkimusasioita; Kuluttajatutkimuskeskusta ei ole johdettu kokonaisuutena, vaan se on nähty toisaalta osana elinkeinopolitiikkaa ja toisaalta osana innovaatiopolitiikkaa. Kuluttajatutkimuskeskuksessa myös katsottiin, että teknologiaosaston alaisuudessa teknologiapolitiikan kysymykset ovat painottuneet enemmän kuin muuten tapahtuisi. Samalla etäisyys kuluttajapolitiikasta on kasvanut. Tarkastuksessa kävi ilmi, ettei perinteinen kuluttajansuojatutkimus ole teknolo-

¹²⁶ Mts.

¹²⁷ Huttunen 2004, 80.

giosaston näkökulmasta kovin relevanttia. Tarkastuksen perusteella kuluttajatutkimus on myös saattanut jäädä muiden ministeriön alaisten tutkimuslaitosten, kuten vahvojen Tekesin ja VTT:n, jalkoihin.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa kauppa- ja teollisuusministeriö ilmoittaa, että se valmistelelee hallinnonalalle hyvän hallintotavan ohjetta, jossa määritellään ministeriön tulosohtajan, viraston johtokunnan/hallituksen ja viraston toimivan johdon välisiä toimivaltasuhhteita. Ohjeen on tarkoitus käsittää eri tahojen roolit ja vastuut niiden yhtenäistämiseksi ja selventämiseksi sekä vahvistaa ministeriön mukaan työ- ja elinkeinoministeriön konserniohjausta ja kehittää johtokuntatyötä.

3.6.4 Tutkimusten hyödynnettävyys ja hyödyntäminen

Tarkastuksessa selvitettiin haastattelujen yhteydessä myös sitä, missä määrin eri kuluttajahallinnon toimijat hyödyntävät Kuluttajatutkimuskeskuksessa tehtyjä tutkimuksia. Aineisto ei ole kattava, joten sen perusteella ei voi esittää yleistä arviota Kuluttajatutkimuskeskuksen tutkimustoiminnan hyödyllisyydestä. Tämä tarkastus kohdistui Kuluttajatutkimuskeskuksen toimintaan vain siltä osin, kuin se palvelee kuluttajahallintoa.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa Kuluttajatutkimuskeskuksen johtokunta muistuttaa tutkimuskeskuksen laaja-alaisesta tilaaja–asiakas-hyödyntäjäverkostosta. Tutkimuskeskuksen mukaan sen tekemän tutkimuksen hyödynnettävyys ja samalla yhteiskunnallinen vaikuttavuus leviävät huomattavasti laajemmalle kuin vain tilaajien ja maksajien käyttöön.

Haastattelujen perusteella Kuluttajatutkimuskeskuksen tutkimustoiminta ei palvele kovin hyvin muita kuluttajaviranomaisia, jotka eivät sitä juuri tunnu hyödyntävän. Kauppa- ja teollisuusministeriössä arvioitiin yleisesti kuluttajatutkimuksen kehittyneen hyvään, konkreettisempaan suuntaan. Ministeriö on ilmoituksensa mukaan pyrkinyt saamaan kuluttajanäkökulmaa innovaatiotoimintaan ja tässä yhteydessä on tuonut esiin myös Kuluttajatutkimuskeskuksen tutkimustoiminnan merkityksen. Ministeriön mukaan Kuluttajatutkimuskeskus on onnistunut melko hyvin ulkopuolisen rahoituksen hankinnassa, joten siinä mielessä tutkimuksilla näyttäisi olevan kysyntää. Tarkastuksen perusteella ei kuitenkaan muodostunut selvää kuvaa siitä, missä määrin Kuluttajatutkimuskeskuksen tuottama tutkimustieto palvelee kuluttajapolitiikkaa.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa Kuluttajatutkimuskeskuksen johtokunta näkee tutkimuskeskuksen ongelmaksi sen, ettei ajankohtaisten yhteiskunnallisten isojen "pallojen" kiinniottajaa ole useinkaan löytynyt omalta hallinnonalalta. Johtokunnan mukaan Kuluttajatutkimuskeskuksen ansiot on tunnustettu nimenomaan tutkimuslaitokse-

na, ei valvonnan jatkeena. Siksi tutkimuskeskus on onnistunut erittäin hyvin ulkoisen kilpaillun rahoituksen hankinnassa sekä tutkimusten tuottajaorganisaatioiden keskinäisessä verkostoyhteistyössä.

Kuluttajansuojaan liittyvä oikeudellinen tutkimus on Suomessa vähäistä. Tarkastuksen yhteydessä kuluttajatutkimusta luonnehdittiin muun muassa seuraavasti: "Kuluttajatutkimuskeskus on aiemmin tehnyt hyvinkin mielenkiintoisia tutkimuksia kulutuksesta. Sen tulisi enemmän saattaa näitä julkisuuteen ja yleiseen keskusteluun – mihin kuluttajapolitiikalla voidaan vaikuttaa ja miten yksityiset kansalaiset ja kuluttajat voivat omalla toiminnallaan ja esimerkillä vaikuttaa asioihin. Kuluttajatutkimus voisi kertoa esimerkiksi niistä keinoista, miten kuluttajaan tänä päivänä vaikutetaan markkinoinnin ja muilla keinoin, mikä vahvistaisi kuluttajan tietoisuutta omasta asemastaan."

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa Kuluttajatutkimuskeskuksen johtokunta toteaa, että Kuluttajatutkimuskeskus on profiloitunut yhteiskunta- ja käyttäytymistieteelliseksi, monitieteiseksi tutkimuslaitokseksi. Sitä vastoin hyödyketutkimus tai juridinen tutkimus eivät kuulu Kuluttajatutkimuskeskuksen toimialaan. Kuluttajatutkimuskeskuksen tehtäväkentästä rajattiin kuluttajahallinnon uudistuksen yhteydessä vuonna 1990 selkeästi pois juridinen kuluttajatutkimus. Päävastuu siitä kuuluu sektoritutkimuskentän työnjaon mukaisesti Oikeuspoliittiselle tutkimuslaitokselle.

Tarkastuksen perusteella Kuluttajaviraston ja Kuluttajatutkimuskeskuksen välit ovat yllättävän etäiset: Kuluttajavirastossa esimerkiksi katsottiin, ettei Kuluttajatutkimuskeskuksen harjoittama tutkimustoiminta tuo virastolle oikeastaan mitään uutta tietoa. Kuluttajavirasto ei ole myöskään juuri tilannut tutkimuksia Kuluttajatutkimuskeskukselta. Kuluttajaviraston tiedontarpeet eroavatkin Kuluttajatutkimuskeskuksen harjoittamasta tutkimustoiminnasta. Kuluttajatutkimuskeskus korostaa tutkimustoiminnassaan riippumattomuutta ja yhteiskuntatieteellistä näkökulmaa.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa Kuluttajatutkimuskeskuksen johtokunta katsoo, että kertomusluonnoksessa korostetaan yllättävällä tavalla Kuluttajaviraston näkökulmaa arvioitaessa tutkimuksen hyödynnettävyyttä. Valvovana viranomaisena Kuluttajavirasto painottaa (ymmärrettävästi¹²⁸) kuluttajan oikeudellisen aseman edistämistä tietotarpeissaan, minkä tutkiminen rajattiin aikanaan tutkimuskeskuksen tutkimusalueen ulkopuolelle. Kuluttajan asemaan markkinoilla, kansalaisena ja oman kotitalouden toimijana liittyy oikeudellisten kysymysten ohella lukuisia muita kysymyksiä, joiden ratkaisemiseksi tarvitaan tutkit-

¹²⁸ *Sulut palautteessa.*

tua tietoa. Kuluttajavirasto voisi halutessaan hyödyntää tutkimuksen tuottamaa tietoa omassa valistuksessaan ja neuvonnassaan. Kuluttajatutkimuskeskuksen näkökulmasta kysymys on todennäköisesti puutteellisesta tilaajaosaamisesta. Vastaavan osaamattomuuden piiriin tutkimuskeskus liittää myös näkemykset "elitistisesti" tai "akateemisesti" painottuneesta tutkimuksesta. Johtokunnan näkemyksen mukaan nämäkin väärinkäsitykset voidaan korjata hyvin uuden ministeriön ja uuden kuluttajapoliittisen ohjelman myötä lisäämällä virastojen välistä vuoropuhelua tutkimustarpeista ja tutkimustiedon hyödyntämisestä. Myös sektoritutkimuksen tilaajakonsortioilla on oivallinen tilaisuus myötävaikuttaa tilaajaosaamisen kehittymiseen hallinnonaloilla.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa kauppa- ja teollisuusministeriön teknologiaosasto ilmoittaa, että Kuluttajatutkimuskeskus on ollut aktiivisesti yhteydessä Kuluttajavirastoon sen tutkimustarpeiden selvittämiseksi. Ministeriö myös katsoo, että Kuluttajatutkimuskeskus kuluttajapoliittisen ohjelman toteuttajana ei liene tutkimuskeskuksen tutkimuksen sisällöllinen kysymys. Ministeriön mukaan Kuluttajatutkimuskeskuksen tutkimus on relevanttia, mutta tutkimuksen hyödyntäminen voi olla puutteellista.

Tarkastuksen perusteella on vaikea arvioida, mistä ongelmat tutkimustiedon hyödyntämisessä johtuvat. Tutkimuksista tiedottaminen ja niiden jakelu näyttäisivät toimivan suhteellisen hyvin – kuluttajahallinnon toimijat kyllä saavat tutkimukset, mutta silti ne jäävät pitkälti lukematta ja hyödyntämättä. Jossain määrin kuluttajatutkimuksia pidettiin elitistisinä ja ylipäänsä kaivattiin enemmän tutkimustietoa tavallisista kuluttajista ja heidän arjestaan. Tällaista käytännönläheistä kuluttaja-asioiden tutkimusta ei tunnuta tällä hetkellä tehtävän oikein missään.

3.7 Kuluttajariitalautakunta

Kuluttajavalituslautakunta aloitti toimintansa 1.9.1978 (laki kuluttajavalituslautakunnasta 42/1978) samalla, kun kuluttajansuojalainsäädäntö tuli voimaan. Lautakunnan perustamisen tavoitteena oli saada aikaan tuomioistuimelle vaihtoehtoinen, joustavasti ja nopeasti toimiva, asiantuntijapohjainen kuluttajariitojen ratkaisuelin, jonka puoleen kuluttajat voisivat kääntyä vapaamuotoisesti ja kustannuksitta¹²⁹. Kuluttajavalituslautakunta

¹²⁹ *Vaihtoehtoisella riidanratkaisulla tarkoitetaan yleisesti muita kuin oikeudenkäyntilainsäädännön mukaan tuomioistuimessa käytäviä riidanratkaisu-*

siirtyi kauppa- ja teollisuusministeriön hallinnonalalta oikeusministeriön hallinnonalalle syyskuun alussa 2005. Siirtoa perusteltiin muun muassa sillä, että lautakunnan tehtävät liittyvät läheisesti kuluttajien oikeusturvaan ja täydentävät yleistä oikeusturvaorganisaatiota tuomioistuinmenettelyn vaihtoehtona.

Kuluttajavalituslautakunnan nimi muuttui 1.3.2007 kuluttajariitalautakunnaksi (KRiL), jolloin lautakunnan tehtävät lisääntyivät (laki kuluttajariitalautakunnasta)¹³⁰. Lautakunta voi nykyisin käsitellä myös asuinhuoneistojen vuokraukseen¹³¹ ja asumisoikeuden luovutukseen liittyviä riitaasioita. Lainmuutoksessa varauduttiin myös ryhmävalitusmenettelyn tuloon.

Uusi laki sisältää useita muutoksia lautakunnan asettamista, kokoonpanoa, jäsenten kelpoisuutta ja lautakunnan menettelytapoja koskevaan sääntelyyn. Muutosten tarkoituksena on eri tavoin tehostaa lautakunnan toimintaa ja nopeuttaa asioiden käsittelyä.¹³² Näin ollen lautakunnan työmäärään, organisaatioon ja talouteen on tulossa huomattavia muutoksia.

Kauppa- ja teollisuusministeriö teetti vuonna 2001 Hallinnon kehittämiskeskuksesta kuluttajavalituslautakunnan toiminnan arvioinnin¹³³. Arvioinnin mukaan lautakunta oli ruuhkasta huolimatta kyennyt varsin hyvin säilyttämään toimintakykynsä, minkä arvioitiin olleen suurelta osin osaan henkilöstön ansiota. Kiireessä ei kuitenkaan ollut voitu riittävästi suunnitella, ohjata ja kehittää työtapoja. Raportin kehittämisehdotukset koskivat toiminnan ohjausta, johtamisjärjestelmää, henkilöstövoimavarojen hallintaa ja valitusten käsittelyprosessia. Raportin kehittämisehdotukset ovat ainakin osittain toteutumassa uuden lain myötä.

Tässä tarkastuksessa kuluttajariitalautakunnan toimintaa on käsitelty melko suppeasti lautakunnan toiminnan muutoksenalaisuuden vuoksi.

menettelyjä. Oikeusministeriössä on arvioitu, että vastaisuudessa yhä suurempi osa konflikteista ratkaistaan tuomioistuinten ulkopuolella.

¹³⁰ *Kuluttajariitalautakuntaa koskeva lainsäädännön uudistamishanke oli vireillä vuosia ja sitä valmisti useita työryhmiä. Uudistuksen toteuttaminen viivästyi, koska lautakunnalle ei saatu toimivallan laajentamisen edellyttämiä lisämäärärahoja.*

¹³¹ *Toimivallan laajennus huoneenvuokra-asioihin perustui osaltaan asunto-oikeuksien lakkauttamiseen vuoden 2003 alusta. Tämän vuoksi asuntoasioihin katsottiin liittyvän uudenlaista oikeusturvan tarvetta (ks. LaVM 8/2002 vp – HE 31/2001 vp). Sen sijaan esillä ollut toimivallan laajentaminen eräisiin arvopaperiasioihin ei toteutunut. Katsottiin, että sopimus pohjainen Arvopaperilautakunta toimii hyvin sijoitustoiminnasta syntyvien erimielisyyksien ratkaisijana.*

¹³² *HE 115/2006 vp.*

¹³³ *Kuluttajavalituslautakunnan arviointiraportti 2001.*

Tarkastelussa on keskitytty lautakunnan toiminnan tuloksellisuuteen ja toimintaedellytyksiin lainmuutoksen jälkeen.

3.7.1 Lautakunnan organisointi ja rahoitus

Kuluttajariitalautakunnan toimintamenot olivat vuonna 2006 noin 1,56 miljoonaa euroa. Myös kahtena edellisenä vuonna toimintamenot olivat samaa tasoa.

Lautakunnassa on päätoimiset puheenjohtaja ja varapuheenjohtaja sekä vähintään kymmenen sivutoimista lakimiesjäsentä ja sivutoimisia asiantuntijajäseniä¹³⁴. Lautakuntaa johtaa ja sen tuloksellisuudesta vastaa puheenjohtaja.

Lautakunta toimii jakautuneena asiaryhmittäin jaostoihin. Jaostoon kuuluu viisi jäsentä, joista yksi määrätään toimimaan jaoston puheenjohtajana. Jäsenet määrää oikeusministeriö siten, että jaostossa on edustettuina oikeudellisiin kysymyksiin, kuluttajansuojaan, elinkeinoelämään ja jaostossa käsiteltäviin kulutushyödykkeisiin perehtyneitä jäseniä.

Asiat ratkaistaan ensisijaisesti asiaryhmittäisissä jaostoissa, ja periaatteellisesti tärkeät asiat ratkaistaan täysistunnossa. Uudessa laissa on pyritty laajentamaan yksinkertaisen käsittelyn käyttömahdollisuuksia ja muutenkin nopeuttamaan asioiden käsittelyä¹³⁵.

Asiat valmisteleo lautakunnan henkilöstö, jolla on lainopillista ja hyödykeasiantuntemusta. Vuonna 2006 lautakunnan henkilöstön lukumäärä oli 34 ja henkilötyövuosien määrä 29,9. Vuoden 2007 aikana uuteen ku-

¹³⁴ Jäsenet nimittää nykyisin oikeusministeriö viisivuotiskaudeksi kerrallaan. Aikaisemmin jäsenet nimitti valtioneuvosto ja toimikausi oli sidottu eduskunnan vaalikauteen. Uudessa laissa luovuttiin vaatimuksesta, jonka mukaan erilaisten yhteiskunnallisten näkemysten on oltava tasapuolisesti edustettuina lautakunnassa.

¹³⁵ Lain 16 §:n mukaan puheenjohtaja, varapuheenjohtaja ja jaoston puheenjohtaja voivat ratkaista yksin asian, jos lautakunnan ratkaisukäytäntö on samankaltaisissa asioissa vakiintunut taikka sama riitakysymys on ratkaistu lautakunnan täysistunnon tai jaoston aiemmalla päätöksellä. Lisäksi edellytetään, että asian ratkaisija ja esittelijä ovat ratkaisusta samaa mieltä. Tietyt puheenjohtajan ratkaisuvaltaan kuuluneet asiat siirrettiin uudessa laissa esittelijän yksin ratkaistaviksi. Esittelijän tehtävään määrätty lautakunnan virkamies saa ratkaista yksin asian, joka on ilmeisen perusteeton, merkitykseltään vähäinen tai tosiseikoiltaan selvä ja oikeudellisesti yksinkertainen. Asioiden käsittelyä nopeuttaa myös 12 §:n 3 momentti, jonka mukaan lautakunta voi ratkaista asian, vaikka hakijan vastapuoli ei ole antanut pyydettyä vastausta hakemukseen. Lautakunta voi uuden lain mukaan tehdä myös päätöksen käsittelemättä jättämisestä (aikaisemmin lautakunnalla oli ratkaisupakko).

luttajariitalautakuntaan perustetaan kaksi uutta virkaa: varapuheenjohtajan ja esittelijän virat¹³⁶. Tämä ei aivan vastaa lautakunnan odotuksia, sillä lautakunnassa odotettiin viittä uutta virkaa.

Tarkastusta tehtäessä ei ollut tarkkoja tietoja siitä, miten tuottavuusohjelma tulee vaikuttamaan kuluttajariitalautakunnan henkilöstömäärään. Tuottavuusohjelma edellyttää oikeusministeriön hallinnonalan henkilöstön vähentämistä seuraavien viiden vuoden aikana yhteensä 720 henkilöllä. Keskimäärin laskettuna tämä tarkoittaisi 35 henkilötyövuoden vähentämistä oikeusaputoimistoissa ja kuluttajariitalautakunnassa vuoteen 2011 mennessä. Kuluttajariitalautakunnan tilanne on hankala, koska valitusten määrän oletetun kasvun on pikemminkin katsottu edellyttävän henkilökunnan lisäämistä.

Lautakunnassa on jo vuosia oltu huolestuneita henkilöstön jaksamisesta muun muassa pitkään vaivanneen resurssipulan vuoksi. Siksi ei vaikuta kovin hyvältä se, että lautakunnan tärkeät henkilöstöpoliittiset tavoitteet jäivät edelleen vuonna 2006 toteutumatta. Esimerkiksi oikeusministeriön hallinnonalan henkilöstöstrategian mukainen henkilöstösuunnitelma jäi oikeusministeriön pyynnöstä huolimatta laatimatta.

Kuluttajariitalautakunnan talous- ja henkilöstöhallinnon asiat on hoidettu huhtikuusta 2006 lähtien Oikeushallinnon palvelukeskuksen Hämeenlinnan toimipaikassa. Palvelukeskukseen siirtyminen ei vastoin odotuksia ole vähentänyt lautakunnan talous- ja henkilöstöhallinnon työmäärää, vaan pikemminkin lisännyt sitä. Lukumääräisiä tietoja ei tästä kuitenkaan tarkastuksessa tuotu esille.

3.7.2 Lautakunnan tehtävät ja toiminta

Kuluttajariitalautakunnan tehtävänä on antaa kirjallisia ratkaisusuosituksia kuluttajien ja elinkeinonharjoittajien välisiin, yksittäisiä kulutushyödykesopimuksia koskeviin tai muihin kulutushyödykkeen hankintaan liittyviin erimielisyyksiin, jotka kuluttajat ovat saattaneet lautakunnan käsiteltäväksi. Lisäksi lautakunta antaa ratkaisusuosituksia takaus- ja panttaussitoumuksia ja asuntokauppaa sekä 1.3.2007 lähtien asumisoikeuden luovutusta ja asuinhuoneiston vuokrausta koskeviin riita-asioihin. Lautakunta pyrkii ennen kirjallisen ratkaisusuosituksen antamista saattamaan osapuolet sovintoon keskenään. Lautakunta antaa myös neuvontaa ja koulutusta

¹³⁶ Vuoden 2007 talousarvioesityksessä momentin 25.30.21 (Oikeusaputoimistojen ja kuluttajariitalautakunnan toimintamenot) perustelujen selvitysosasta käy muun ohella ilmi, että määrärahan mitoituksessa on lisäyksenä otettu huomioon 300 000 euroa kuluttajariitalautakunnan toimivallan laajentamisen johdosta.

kuluttajaneuvojille ja se voi antaa lausuntoja tuomioistuimelle. Lautakunta vastaa kansalaisten kirjallisiin tiedusteluihin, mutta se ei anna yleisneuvontaa puhelimitse eikä vastaa sähköpostitse esitettyihin kysymyksiin tai tiedusteluihin.

Lautakunnan ajankäytöstä eri tehtäviin ei ollut saatavilla tarkkoja tietoja¹³⁷, mutta selvästi merkittävimpänä tehtävänä voidaan pitää ratkaisusuositusten antamista kuluttaja- ja asuntokauppariitoihin. Lautakunnasta arvioitiin, että nämä päätyöt vievät henkilöstön työajasta noin 80 prosenttia.

Lautakunnan henkilökunta on ollut kouluttajana Kuluttajaviraston syksyisin ja keväisin järjestämällä kuluttajaneuvojien koulutus- ja neuvottelupäivillä. Kuluttajaneuvojien puhelin- ja sähköpostikyselyihin on myös vastattu päivittäin. Kyselyihin vastaamista ei ole tilastoitu systemaattisesti. Tilastoinnin avulla saataisiin tietoja yhteydenottojen alueellisesta ja asiallisesta jakautumisesta, jolloin voitaisiin pyrkiä parantamaan kuluttajaneuvontaa näillä alueilla ja näissä asioissa. Samasta syystä myös varsinaisten valitusten alueellista ja muutakin jakautumista voitaisiin selvittää tarkemmin.

Lautakunnan tehtäviin on kuulunut myös kansalaisten kirjallisiin tiedusteluihin vastaaminen. Vuonna 2006 tällaisia tiedusteluja saapui vain 17 kappaletta. Uuden lain mukaan lautakunnan henkilöstön neuvontavelvollisuus kuluttajariita-asioiden asianosaisia kohtaan rajoittuu asioiden vireille saattamiseen ja lautakunnan menettelytapoihin. Lautakunta ei siten anna varsinaista kuluttajavalistusta.

Ratkaisuistaan tiedottamalla lautakunta pyrkii vaikuttamaan sidosryhmiin ja yksittäisiin elinkeinonharjoittajiin. Lautakunta on tiedottanut ratkaisuksistaan Kuluttajansuoja- ja Kuluttaja-lehdissä. Merkittävimmät ratkaisut julkaistaan myös lautakunnan Internet-sivuilla. Käytännössä tiedottamisesta on huolehtinut yksi esittelijä muun työn ohella.

Osa haastatelluista kuluttajahallinnon toimijoista piti lautakunnan toimintaa hieman näkymättömänä ja katsoi, että lautakunta voisi olla tiedottamisessaan aktiivisempi. Jossain määrin tiedottamista tapahtuu myös Kuluttajaviraston kautta, kun se seuraa merkittävimpien juttujen käsittelyä ja informoi niitä koskevista ratkaisuista sidosryhmiään. Toisaalta epäiltiin, että lautakunta voi pelätä liiallisen näkyvyyden johtavan valitusten lisääntymiseen. Oikeusministeriön mielestä lautakunnan tiedottaminen on vaikuttanut melko aktiiviselta verrattuna muihin oikeuselimiin. Vastaisuus-

¹³⁷ Lautakunnan ajankäytön seurannan mahdollistava ohjelma (TARMO) oli tarkoitus ottaa käyttöön vuoden 2007 alussa.

nessa ryhmävalitusten käsittely tuonee paineita näkyvämpään tiedottamiseen.

3.7.3 Tulohjauksen toimivuus

Oikeusministeriön ja kuluttajariitalautakunnan tulohjauksuhde oli tarkastusta tehtäessä sisäänajovaiheessa ja tilanne molemmille melko uusi. Lautakunnasta luonnehdittiin oikeusministeriön ja kauppa- ja teollisuusministeriön tulohjauksculttuureja varsin erilaisiksi: oikeusministeriön toimintatapoja ja menettelyjä pidettiin raskaampina ja liikaakin yksityiskohtiin menevinä. Oikeusministeriön mukaan kuluttajariitalautakuntaa kohdellaan samalla tavalla kuin hallinnonalan muitakin virastoja, joten perusteellinen ja yksityiskohtainen tulohjauksmenettely ei ole johtunut lautakunnan uutuudesta hallinnonalalla.

Oikeusministeriö on ollut suhteellisen tyytyväinen lautakunnan tulohjauksportointiin ja tulostiedon laatuun. Vastaisuudessa on tarkoitus kehittää lisämittareita, mutta suositusten noudattamisastetta pidettiin sinänsä hyvänä vaikuttavuuden mittarina. Jossain vaiheessa on tarkoitus selvittää myös asiakastytytyväisyyden mittaamista.

Kuluttajariitalautakunnassa ei oltu kaikilta osin tyytyväisiä tiedon kulkuun oikeusministeriöstä. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan keskusteluja on kuitenkin käyty aika paljon ja ministeriö muutenkin luottaa epävirallisuuteen ja joustavuuteen yhteydenpidossaan alaisiinsa virastoihin. Suhdetta esimerkiksi oikeusaputoimistoihin kuvattiin välittömäksi ja keskustelevalaksi. Tiedon kulussa olisi ilmeisesti kuitenkin vielä parannettavaa, sillä ainakin tarkastuksen yhteydessä tehdyissä haastatteluissa lautakunnan ja ministeriön käsitykset eräiden asioiden tilasta poikkesivat aika selvästi toisistaan.

Lautakunnan toiminnan kehittäminen edellyttää strategisia linjauksia, jotka on tarpeen tehdä yhdessä ministeriön kanssa. Oikeusministeriö toi jo tarkastuksen yhteydessä esiin näkemyksensä strategian tarpeellisuudesta uuden lain tultua voimaan. Tässä yhteydessä olisi hyvä miettiä myös lautakunnan roolia kuluttaja-asioiden kentällä ja suhteessa muihin kuluttajahallinnon toimijoihin. Erityisen tärkeää on toimivan työnjaon ja yhteistyön kehittäminen kuluttajaneuvonnan kanssa sen jälkeen, kun kuluttajaneuvonnan tulevasta organisoinnista on päätetty. Vastaisuudessa lautakunta joutunee myös aiempaa enemmän osallistumaan kansainväliseen yhteistyöhön, etenkin EU:n jäsenvaltioiden kuluttajariitoja tuomioistuimen ulkopuolella ratkaisevien toimielinten kanssa.

3.7.4 Lautakunnan toiminnan tuloksellisuus

Kuluttajariitalautakunnan perustamisen tavoitteena oli saada aikaan tuomioistuimelle vaihtoehtoinen, joustavasti ja nopeasti toimiva, asiantuntijapohjainen kuluttajariitojen ratkaisuelin, jonka puoleen kuluttajat voisivat kääntyä vapaamuotoisesti ja kustannuksitta. Tavoitteen voidaan katsoa toteutuneen siltä osin, että lautakunnasta on tullut käytännössä tärkein kuluttajariita-asioiden oikeussuojaelin.

Käsittelyn nopeutta koskenut tavoite ei sen sijaan ole toteutunut. Kuluttajariitalautakunnan toiminnan perusongelmana on koko sen toiminta-ajan ollut asioiden ruuhkautuminen ja käsittelyaikojen kohtuuton pitkittyminen. Ruuhkautuminen johtuu erityisesti siitä, että lautakunnan tehtäviin lisättiin vuonna 1995 asuntokauppa-asiat lisäämättä resursseja.

Asuntokauppa-asiat ovat sittemmin nousseet yhdeksi lautakunnan suurimmista ja työläimmistä asiaryhmistä. Lautakunnalle on saapunut viime vuosina vuosittain yli 500 uutta asuntokauppa-valitusta, ja nämä valitukset ovat monena vuonna olleet lautakunnan suurin asiaryhmä.

Apulaisoikeuskansleri on kahdesti, vuosina 2000 ja 2003, ottanut kantaa lautakunnan käsittelyaikoihin. Apulaisoikeuskansleri on katsonut, ettei tilannetta voida pitää tyydyttävänä, ja pitänyt tärkeänä, että lautakunnan toimintaedellytysten kehittämisessä päästään mahdollisimman pian perustuslain 21 §:n joutuisuussäännöksen edellyttämälle tasolle.

Lautakuntaan saapuneiden asioiden määrä on kasvanut vuosittain muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta (taulukko 1). Kun vielä vuonna 1998 lautakuntaan saapui 2 782 valitusta, niin vuonna 2006 valituksia oli jo 4 059. Vuosittain käsiteltyjen asioiden määrä kasvoi samana aikana 2 600:sta 3 977:een. Vuonna 2006 lautakunnan päätöksen saaminen kesti keskimäärin asuntokauppa-asiassa 10,9 ja muissa asioissa 8,3 kuukautta. Kaikkien valitusten keskimääräinen käsittelyaika oli 8,6 kuukautta¹³⁸. Jaostokäsittelyssä asian ratkaisuun on kulunut 12–13 kuukautta, vaikka tavoitteena pidetään alle puolen vuoden käsittelyaikaa¹³⁹. Toisaalta on huomattava, ettei lautakunta voi itse vaikuttaa sille tulevien valitusten määrään¹⁴⁰.

¹³⁸ *Esitetyt keskimääräiset käsittelyajat ovat sekä yksinkertaisessa menettelyssä että jaostokäsittelyssä ratkaistujen asioiden yhteisiä keskimääräisiä käsittelyaikoja.*

¹³⁹ *On myös otettava huomioon, että ennen lautakuntakäsittelyä asiaan on yleensä pyritty löytämään ratkaisu kuluttajan ja yrityksen välisissä keskinäisissä neuvotteluissa, mahdollisesti kuluttajaneuvojan avustuksella.*

¹⁴⁰ *Välillä on ollut esillä ajatus mahdollisuudesta asettaa jonkinlaisia rajoituksia, joilla voitaisiin vaikuttaa lautakuntaan tulevien valitusten määrää ja laatuun,*

TAULUKKO 1. Kuluttajariitalautakunnan toiminnalliset tunnusluvut.

	2003	2004	2005	2006
Saapuneet valitukset	3 757	3 842	3 782	4 059
Käsitellyt valitukset	3 566	3 982	3 404	3 977
Käsittelyaika (kk)	12,9	10,8	8,1	8,6

Lautakuntaan saapuneiden asioiden ja lautakunnassa käsiteltyjen asioiden määrät ovat vaihdelleet yllättävänkin paljon vuosittain¹⁴¹. Esimerkiksi vuonna 2005 ratkaistuja valituksia oli edellisvuotta vähemmän, mistä syystä vireillä olevien asioiden määrä nousi noin 16 %. Toisaalta kaikkien valitusten keskimääräinen käsittelyaika oli "vain" 8,1 kuukautta. Vuoden 2006 aikana lautakunta teki päätöksen 3 977 valituksesta, mikä oli lähes ennätysellinen määrä. Saapuneita valituksia oli kuitenkin 82 enemmän kuin ratkaistuja, joten käsittelyajat kasvoivat entisestään.

Keskimääräinen käsittelyaika ei kaikilta osin kuvaa kovin hyvin tilannetta – ääripäinä jokin juttu voi kestää yhden päivän ja toinen yli kaksi vuotta¹⁴². Jaostoon päättyvissä jutuissa keskiarvot kuvaavat tilannetta kuitenkin melko hyvin. Tarkastuksen yhteydessä tuli esiin, että käsittelyaikojen tarkastelua ja laskemista olisi tarvetta eriyttää nykyistä enemmän. Se myös parantaisi mahdollisuuksia saada selville prosessin pahimmat pulonkaulat.

Vuonna 2006 valitettiin eniten asunnoista ja autokaupasta, kuten edellisinäkin vuosina. Suhteellisesti voimakkain kasvu koski asuntokauppaa ja kiinteistövälitystä. Kodinkoneita ja elektroniikkaa koskevat valitukset olivat myös hienoisessa kasvussa. Sen sijaan vakuutuksia koskevat vali-

mutta tätä on pidetty vaikeana kysymyksenä, koska tavoitteena on kuitenkin ollut, että lautakunta on helposti lähestyttävä ja kaikille avoin (ks. esim. Kuluttajavalituslautakunnan arviointiraportti 2001). Lautakunnalla on myös mahdollisuus jättää epätarkoituksenmukaiset valitukset käsittelemättä, joten "tarpeellinen venttiili on tavallaan oven sisäpuolella".

¹⁴¹ Osittain tähän vaikuttaa myös käsiteltyjen asioiden luonne: lautakunnasta arvioitiin, että vuonna 2004 oli enemmän rutiiniluontoisia tapauksia (yhtä elinkeinonharjoittajaa koskeneita valituksia), jotka lisäsivät käsittelymääriä. Lisäksi käsittelyaikoja seurataan nykyisin eri tavalla. Aikaisemmin juttu katsottiin päättyneeksi, kun päätös oli saatu vahvistettua, ja nyt taas silloin, kun asiakas on saanut päätöksen.

¹⁴² Esimerkiksi autojaostossa on ollut käsiteltävänä "epäselviä" juttuja. Toisaalta joskus lausuntojen odottelu viivästyttää käsittelyä (esimerkiksi tapaturma-, terveydenhuolto- ja vakuutusasiat).

tukset olivat selvässä laskussa, ja myös puhelinpalveluita koskevien valitusten määrä laski hieman.

TAULUKKO 2. Kymmenen suurinta valitusryhmää aloittain (10 tarkkuudella) vuonna 2006¹⁴³.

Alat	Saapuneet (kpl)	Muutos vuoteen 2005 (kpl)
Asuntokauppa ja kiinteistönvälitys	570	+ 110
Autokauppa	510	+ 60
Rakentaminen ja remontit	390	+ 10
Kodinkoneet (sis. elektroniikan)	380	+ 20
Vakuutukset	280	- 70
Autojen korjaus	210	-
Puhelinpalvelut	180	- 20
Valmismatkat	150	-
Lento-, juna- ym. kuljetukset	120	- 10
Huonekalut	80	- 10

Vuonna 2006 viisi suurinta asiaryhmä vastasi noin 52 prosentista ja kymmenen suurinta asiaryhmää noin 71 % lautakuntaan saapuneista jutuista (taulukot 1 ja 2).

Yhden päätetyn valituksen kustannukset olivat vuonna 2006 noin 392 euroa. Lautakunta on verrannut päättämiensä valituksien ja tuomioistuineratkaisujen kustannuksia vuonna 2005. Vertailun mukaan taloudellisuusluku (euroa/päätetty valitus) oli lautakunnassa noin 459 euroa ja tuomioistuimittain (toimintamenot/painotettu työmäärä) vakuutusosoikeudessa 586 euroa, käräjäoikeuksissa 726 euroa ja hovioikeuksissa 2 663 euroa.

Sovintojen (joihin sisältyy myös valituksesta luopuminen) määrä oli vuonna 2006 yhteensä 1 240 ja niiden osuus päättyneistä valituksista 31 prosenttia, mikä on 7 prosenttiyksikköä vähemmän kuin edellisenä vuonna. Ministeriön mukaan sovintojen määrä vaihtelee jaostoittain, mihin vaikuttaa muun muassa sovittelijan henkilökohtainen taito. Ministeriön

¹⁴³ <http://www.kuluttajavalituslautakunta.fi/news.php?action=read&id=39>, tulostettu 18.1.2007.

arvion mukaan sovinnon saamisessa voitaisiin ehkä pienilläkin menettelytapakeinoilla saada parannusta aikaan.

Lautakunnan käsiteltäväksi tulee jonkin verran myös sellaisia tapauksia, joissa ei voida antaa päätöstä. Näitä ei voida selvittää ilman todistajien kuulemista¹⁴⁴, tai ne eivät kuulu lautakunnan toimivaltaan. Vuonna 2006 tällaisia tapauksia oli yhteensä 164.

Lautakunnan suosituksia noudatetaan suhteellisen hyvin – noudattamisprosentti on vakiintunut yli 70:een. Vuonna 2006 se oli 77 niistä suosituksista, joista tämä tieto oli saatu¹⁴⁵. Sekä ministeriö että lautakunta olivat sitä mieltä, että suositusten noudattamisprosenttia on tästä erittäin vaikea nostaa.

On myös hyvä muistaa, että lautakunta ei ole asiakkaan tai kuluttajan edunajaja, vaan puolueeton riidan ratkoja. Lautakunnan ratkaisemat tapaukset päättyvät keskimäärin joka toinen kerta asiakkaan voittoon. Joka toinen kerta tapaukset päättyvät yrittäjän voittoon, jolloin niistä ei suositeta lainkaan hyvitystä¹⁴⁶. Usein myös asiakkaan korvaukset jäävät vaatimusta pienemmäksi.

Kuluttajariitalautakunta luetteloi muutaman kerran vuodessa elinkeinonharjoittajia, jotka eivät ole noudattaneet lautakunnan suosituksia. Koosteeseen päätyvät vain tapaukset, joissa asiakas ja/tai yritys on vahvistanut, että hyvistä ei ole maksettu. Lautakunta ei julkaise luetteloita, koska korkeimman oikeuden mielestä julkaiseminen vaarantaisi lautakunnan puolueettomuuden. Tiedotusvälineille lista annetaan pyynnöstä¹⁴⁷.

Lautakunnan mukaan tunnetut yhtiöt jättävät harvoin noudattamatta sen päätöstä. Vaikeita tapauksia ovat sen sijaan pienet, yhden hengen yritykset. Elinkeinonharjoittaja saattaa myös lopettaa toimintansa ennen lautakunnan ratkaisua. On myös yrittäjiä, jotka eivät välitä maksaa hyvitystä tai jotka ovat niin vakuuttuneita siitä, että ovat oikeassa, että eivät maksa.

Lautakuntakäsittely ei estä asian viemistä yleisen alioikeuden käsiteltäväksi, mutta lautakunta ei saa antaa päätöstä asiassa, joka on samaan aikaan vireillä tuomioistuimessa tai josta on tuomioistuimen päätös. Vuonna 2005 noin 25 tapausta vietiin kesken käsittelyn alioikeuteen; näistä 13 oli asuntokauppa-asioita. Lautakunnan ratkaisun jälkeen asioita ei juuri viedä alioikeuteen.

¹⁴⁴ *Lautakunta toimii ainoastaan kirjallisen näytön perusteella.*

¹⁴⁵ *Tieto oli saatu noin 80 %:sta tapauksia.*

¹⁴⁶ *Tästä syystä yrittäjän voittamia tapauksia ei oteta huomioon laskettaessa noudattamisprosenttia.*

¹⁴⁷ *Muun muassa Helsingin Sanomat on alkanut julkaista tätä ns. mustaa listaa (HS 18.10.2006).*

3.7.5 Työnjako muiden kuluttajien valituksia käsittelevien elinten kanssa

Nykyisen kuluttajansuojajärjestelmän tehokkuuteen ja toimivuuteen vaikuttaa paitsi kuluttajariitalautakunnan myös muiden kuluttajien valituksia käsittelevien elinten toiminta. Keskeisessä asemassa ovat muun muassa Pankkialan Asiakasneuvontatoimisto, Vakuutuslautakunta ja Arvopaperilautakunta. Ne toimivat elinkeinoelämän ja viranomaisen yhteistyön pohjalta. Niissä käsittelyajat ovat yleensä lyhyempiä kuin kuluttajariitalautakunnassa ja niiden suositusten noudattamisprosentti on lähes 100.¹⁴⁸ Toisaalta pankit ja vakuutusala noudattavat myös kuluttajariitalautakunnan suosituksia sataprosenttisesti.

Kuluttajariitalautakunnalla on ollut jonkin verran yhteydenpitoa Vakuutuslautakunnan ja Pankkialan Asiakasneuvontatoimiston kanssa. Lautakunnan mukaan on jonkin verran valittajia, jotka "käyvät läpi kaikki mahdolliset tahot". Vaikka valituselinten toiminta on osittain päällekkäistä, ei tässä tai työnjaossa nähty ongelmia. Uuden lain mukaan kuluttajariitalautakunta voi jättää käsittelemättä ne asiat, jotka ovat vireillä tai jotka on ratkaistu muussa tuomioistuimen ulkopuolisessa riidanratkaisuelimessä.

3.8 Lääninhallitukset

Lääninhallitukset toimivat Kuluttajaviraston aluehallintona. Lähivuosina lääninhallintoon on mahdollisesti tulossa muutoksia. Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelman mukaan "lääninhallitusten, työvoima- ja elinkeinokeskusten, muiden piirihallintoviranomaisten ja maakuntien liittojen työnjakoa täsmennetään, päällekkäisyydet poistetaan ja vähennetään hallintoviranomaisten määrää. Samassa yhteydessä arvioidaan niiden aluejakoa. Nykymuotoisen lääninhallinnon tehtävät organisoidaan uudelleen. Valtion aluehallintoa uudistetaan kokoamalla lupa-, valvonta- ja oikeusturvatehtäviä yhteen."¹⁴⁹

Uudelleenorganisointi voi vaikuttaa myös lääninhallinnolle kuuluvien kuluttaja-asioiden hoitoon. Tällä hetkellä lääninhallitusten tehtäviin kuluttaja-asioissa kuuluvat hintavertailujen ja -selvitysten tekeminen, kuluttajavalistus, talous- ja velkaneuvonnan riittävyden turvaaminen, hintamer-

¹⁴⁸ *Kuluttajien vakuutustoimiston ja Vakuutuslautakunnan vuosikertomus vuodelta 2005 ja Arvopaperilautakunnan vuosikertomus vuodelta 2005.*

¹⁴⁹ *S. 69–70.*

kintöjen valvominen, kulutusluottojen markkinoinnin ja kulutusluottosopimusten lainmukaisuuden valvonta, valmismatkaliikkeiden valvonta sekä tuoteturvallisuusvalvonta. Vuoden 2007 alusta lääninhallitus on myös toiminut EY:n yhteistoiminta-asetuksen¹⁵⁰ mukaisena viranomaisena. Lisäksi osana peruspalveluiden¹⁵¹ arviointia lääninhallitukset arvioivat kuluttaja-asioita koskevien peruspalveluiden saatavuutta.

Kuluttaja- ja kilpailuasioiden organisointi ja tehtävät Manner-Suomen viidessä lääninhallituksessa vaihtelevat hieman. Useimmiten tehtävistä huolehtivat kilpailu- ja kuluttajaosastot, joilla voi olla muitakin tehtäviä¹⁵². Tuoteturvallisuusvalvonnasta huolehtivat yleensä sosiaali- ja terveysosastot (ympäristöterveydenhuollon vastuualue).

Resurssit

Sisäasiainministeriö vastaa lääninhallitusten voimavarojen kohdentamisesta ja myös tuottavuusohjelman toteuttamisesta lääninhallituksissa. Maaherra päättää esimerkiksi osastojakoon mahdollisesti tehtävistä muutoksista. Nykyään osa kilpailu- ja kuluttajaosastoista on varsin pieniä. Vuodelle 2007 on arvioitu, että lääninhallitukset kohdentavat tuoteturvallisuusvalvontaan yhteensä 2,75 ja muihin kuluttaja-asioihin yhteensä 24 henkilötyövuotta. Lääninhallituksittain nämä määrät vaihtelevat Lapin lääninhallituksen 1,5:stä Länsi-Suomen lääninhallituksen 7,5 henkilötyövuoteen. Kuluttajavirastossa alue- ja paikallishallinnon ohjaus vie melko vähän työaikaa, kokonaisuudessaan arviolta 5 henkilötyövuotta.

Lääninhallituksilla ei ollut tarkastusta tehtäessä tarkkoja tietoja tuottavuusohjelman aiheuttamista henkilöstövähennyksistä kilpailu- ja kuluttajaosastoissa. Tilanne on kuitenkin ilmeisesti erilainen eri lääninhallituksis-

¹⁵⁰ *Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 2006/2004 kuluttajansuojalainsäädännön ja täytäntöönpanosta vastaavien kansallisten viranomaisten yhteistyöstä.*

¹⁵¹ *Peruspalveluilla tarkoitetaan palveluita, jotka koskevat suurta määrää ihmisiä ja vaikuttavat kansalaisten jokapäiväiseen elämään. Kuluttajahallinnon peruspalveluiden arvioinnissa arviointikohteina ovat Etelä-Suomen läänissä olleet muun muassa posti- ja pankkipalveluiden sekä päivittäistavarakaupan saatavuus, kuluttajaneuvonta (2004), talous- ja velkaneuvonta (2004) sekä päivittäistavara-kauppojen aukioloajat (2003).*

¹⁵² *Näitä tehtäviä ovat esimerkiksi kiinteistö- ja vuokranvälitystoimen valvonta, vakausvalvonta (yhteistyössä Turvatekniikan keskuksen kanssa), tekijänoikeuslain mukaiset tehtävät ja päivittäistavarakaupan aukioloaikojen poikkeusluvut. Nämä tehtävät eivät kuulu Kuluttajaviraston toimialaan.*

sa. Osa arvioi, että säästöt eivät kohdistu kuluttaja-asioihin, ja osa arveli, että jonkinlaisia supistuksia on edessä.

Osittain käytettävissä olleet resurssit ovat jo pienentyneet, esimerkiksi Etelä-Suomen lääninhallituksessa. Itä-Suomen lääninhallituksessa vuosi 2006 oli siinä mielessä poikkeuksellinen, että arviolta vain noin 60 % osaston resursseista oli käytössä sairaslomien yms. vuoksi. Tässä yhteydessä todettiin myös, että organisaatio on haavoittuva, kun se supistetaan minimiin. Nykytilannetta kuvattiin myös seuraavasti: "Nykyresurssit mahdollistavat vain lakisääteisten tehtävien minimisuorituksen."

Lääninhallitusten mukaan vähennykset merkitsevät entistä tarkempaa tehtävien priorisointia ja toimintatapojen uusimista. Koska huomattava osa toiminnoista edellyttää tiedon hankkimista kentältä, on myös varauduttava siihen, "etteivät otokset (yritys- ja tuotemäärät) enää ole sitä luokkaa, kuin mihin on nykyään kyetty". Mahdollisina supistamiskohteina mainittiin valvonnan osittainen vähentäminen (ts. lääninhallituksen oma-aloitteisen valvonnan supistaminen ja reagointi lähinnä vain ilmiantojen perusteella) ja hintavertailut. Myös Kuluttajavirastossa tuotiin esiin hintavertailujen ja -selvitysten tekeminen mahdollisena supistamiskohteena. Hintavertailujen toteuttaminen on myös melko työlästä. Tarkastuksessa ei tullut esille, onko arvioitu, vastaako hintavertailuista ja -selvityksistä saatu hyöty niiden toteuttamisesta aiheutuneita kustannuksia.

Lääninhallitusten tehtäväksi on mainittu myös kuluttajavalistus. Valtion talousarvioesityksessä vuodeksi 2005 valistuksen tehostaminen oli asetettu painopisteeksi kilpailu- ja kuluttaja-asioissa. Käytännössä lääninhallitukset eivät kuitenkaan kertomansa mukaan pysty juuri tekemään kuluttajavalistusta. "Varsinaista kuluttajavalistusta ei pystytä tekemään. Ainoa valistus leviää hintavertailujen liitetiedoissa ja elinkeinonharjoittajille huomautusten yhteydessä lähetettävänä kuluttaja-asiamiehen ohjeina."

Kuluttajaviraston näkökulmasta myös peruspalvelujen arviointi on ongelmallinen alue. Vaikka se voi olla lääninhallituksen näkökulmasta tärkeää, viraston näkökulmasta se ei tätä välttämättä ole. Kunnallisesta kuluttajaneuvonnasta ja talous- ja velkaneuvonnasta on tehty arviointi muutama vuosi sitten, eikä sitä ole järkevä toistaa, jos järjestelmä muuttuu. Myös päivittäistavarakaupan arviointien tarpeellisuus kyseenalaistettiin. Toisaalta yksikään lääninhallitus ei raporteissaan mainitse tehneensä peruspalveluiden arviointia vuonna 2006.

Jo aikaisemmin on jossain määrin mietitty sitä, tehdäänkö lääninhallituksissa oikeita asioita kuluttajien hyvinvoinnin edistämiseksi. Esimerkiksi Itä-Suomen lääninhallitus on kritisoinut kuluttajansuojatehtävien hoitoa aluehallintotasolla siitä, että siinä suurelta osin tehdään vääriä asioita. Suurin panostus aluehallinnossa kohdistuu työvoiman käytöllä mitattuna hintamerkintöjen valvontaan ja hintavertailuihin, vaikka nämä ovat mar-

ginaalisia seikkoja kuluttajien taloudellisen turvallisuuden kannalta. Todellisia uhkia luovat sen sijaan yleinen luottoystävällinen ilmapiiri, pika-luottojen helppo saatavuus ja yleensä tavoitellun elintason ja sen realististen ylläpitomahdollisuuksien vastaavuuden hämärtyminen sekä myös rahan arvon ja samalla hintatuntuman sumentuminen¹⁵³.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa Itä-Suomen lääninhallitus huomauttaa, että Kuluttajatutkimuskeskus keräyttää sillä perustietoja tutkimuksiin, joiden hyöty kuluttajille on usein kyseenalainen, lääninhallituksesta puhumattakaan. Lisäksi Kuluttajatutkimuskeskus teettää lääninhallituksilla sellaista työtä, joka on taloudellisesti epätarkoituksenmukaista ja jota tutkimuskeskus ei lääninhallituksen arvion mukaan omalla kustannuksellaan todennäköisesti koskaan tekisi.

3.8.1 Kuluttajaviraston harjoittama ohjaus

Kuluttajavirastoa säätelevän lain mukaan Kuluttajavirasto ja kuluttaja-asiamies ohjaavat lääninhallituksia kumpikin omalla toimialallaan. Lääninhallitukset ovat Kuluttajaviraston keskeinen sidosryhmä ja aluehallinnon asiantuntijavirasto tuoteturvallisuusvalvonnassa, talous- ja velkaneuvossa sekä kuluttajien hintatietoisuuden edistämisessä. Kuluttaja-asiamies puolestaan toimii yhteistyössä lääninhallitusten kanssa hintailmoittelua, kulutusluottoja, perintää ja asuntojen välitystä koskevissa asioissa. Lääninhallitukset valvovat myös valmismatkaliikkeistä annetun lain (1080/1994) noudattamista.

Kuluttajaviraston toiminnan arviointiraportin (2001) mukaan aluehallintoa ei ole kuluttaja-asioissa hyödynnetty täysimittaisesti. Raportissa esitettiin, että lääninhallitusten roolia voisi kehittää strategisempaan suuntaan.¹⁵⁴ Tältä osin tarkastuksessa kiinnitettiin huomiota siihen, että lääninhallitukset ovat kuitenkin muun muassa resurssiltaan hyvin erilaisia.

Kuluttajavirasto on viime vuosina pyrkinyt kehittämään alue- ja paikallishallinnon ohjausta. Viraston mukaan tulosohjauksen koordinaatio on lisääntynyt ja virasto on tehostanut yhteistyötä lääninhallitusten kanssa. Myös lääninhallitukset katsoivat, että virasto on viime vuosina aktivoitunut yhteisten toimintojen kehittämisessä, mikä on näkynyt muun muassa uusina yhteisinä kehittämishankkeina. Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa Itä-Suomen lääninhallitus kritisoi kuitenkin voimakkaasti Kuluttajaviraston suhtautumista lääninhallituksiin.

¹⁵³ *Valtiontilintarkastajien kertomus 2006, 274.*

¹⁵⁴ *Kuluttajaviraston toiminnan arviointi 2001.*

Kuluttajavirastosta todettiin toisaalta tarkastuksen aikana, että edelleenkin lääninhallitusten osaamista kuluttaja-asioissa ei ehkä hyödynnetä riittävästi. Yhden ongelman muodostavat ohjauksen raskaus ja aikaa-vievyys. Ohjausjärjestelmät ovat erilaiset niin tuoteturvallisuusvalvonnassa, talous- ja velkaneuvonnassa kuin muissakin kuluttaja-asioissa. Ohjausmahdollisuuksia voidaan myös pitää osittain heikkoina.

Kuluttajaviraston ja lääninhallitusten välinen työnjako on lääninhallitusten mielestä selkeä ja toimii yleisesti ottaen suhteellisen hyvin. Lääninhallituksissa on kuitenkin ilmennyt halua laajentaa toimivaltuuksiaan. Aina-kin osa lääninhallituksista on halunnut ne kattamaan muun muassa markkinoinnin valvontaa¹⁵⁵.

Kuluttajaneuvontatyöryhmän ehdotuksessa¹⁵⁶ uudeksi laiksi kuluttajaneuvonnasta esitettiin, että Kuluttajavirastosta säädettyä lakia muutettaisiin siten, että lääninhallitusten tehtäväksi tulisi hinnan ilmoittamisen valvonnan lisäksi laadun, markkinoinnin ja sopimusehtojen seuranta. Lääninhallitusten mukaan tällainen muutos selkiyttäisi niiden toimivaltaa. Nykyisin lääninhallituksilla ei ole toimivaltuuksia markkinoinnin laillisuusasioissa. Näin ollen ne eivät voi puuttua virheelliseen markkinointiin esimerkiksi silloin, kun sitä tapahtuu alennus- ja loppuunmyynti-ilmoittelun, tarjousten tai kytkäisten yhteydessä. Markkinoinnin seuraminen on kuulunut kunnallisten kuluttajaneuvojien tehtäviin, mutta näillä taas ei ole ollut mahdollisuuksia tehdä valvontaa kattavasti. Myös kuluttaja-asiamies puuttuu virheelliseen markkinointiin, jos hänelle toimitetaan siitä aineistoa.

Lääninhallitusten mukaan niillä olisi osaamista ja valmiutta valvoa hintailmoittelun ja luottomarkkinoinnin ohella markkinointisäännösten noudattamista. Jos myös lääninhallituksilla olisi valtuudet markkinoinnin valvontaan, pystyttäisiin paikallisesti ilmeneviin ongelmiin puuttumaan välittömästi. Nykyisellään järjestelmä on hidas eikä se sovellu parhaalla mahdollisella tavalla pienten paikallisten ongelmien ratkaisuun.

Oulun lääninhallitus kertoi antaneensa syksyllä 2006 Kuluttajavirastolle lausunnon lääninhallitusten toimivaltuuksien laajentamiseksi myös kulu- tusluottojen valvonnassa niin, että se sisältäisi oikeuden tehdä tiettyjä toimintoja kieltäviä päätöksiä. Lausunnossa oli todettu muun muassa, että tällaisen päätöksen antamisen mahdollisuus parantaisi lääninhallitusten toimintamahdollisuuksia valvontatoiminnassa. Puuttuminen säännösten- vastaiseen toimintaan helpottuisi ja nopeutuisi.

¹⁵⁵ Ks. myös *Valtiontilintarkastajien kertomus 2006*, 274.

¹⁵⁶ *Kuluttajaneuvonnan kehittäminen 2006*.

Sisäasiainministeriö asetti 15.2.2007 työryhmän, jonka toimeksiantona oli selvittää eräiden tehtävien organisointia valtion paikallishallinnossa. Työryhmä antoi väliraporttinsa 31.8.2007¹⁵⁷. Kuluttajaneuvonnan organisoinnissa työryhmän tarkemman tarkastelun kohteena olivat oikeusaputoimistot, lääninhallitukset ja maistraatit. Vaihtoehtoista äänestettäessä työryhmän kolme jäsentä (kauppa- ja teollisuusministeriön, Kuluttajaviraston ja lääninhallitusten edustajat) kannatti kuluttajaneuvonnan sijoittamista lääninhallitukseen kauppa- ja teollisuusministeriön aiemman työryhmän ehdotuksen (KTM:n julkaisu 24/2006) mukaisesti. Enemmistön (mm. sisäasiainministeriön, oikeusministeriön ja maistraattien edustajat) kannan mukaisesti työryhmän ehdotus oli kuluttajaneuvonnan sijoittaminen maistraatteihin, kuitenkin siten, että tämä tehtävä kuuluisi vain tietyille, tähän tehtävään määrätyille maistraateille. Työryhmän ehdotuksen mukaan kuluttajaneuvonnan johto, ohjaus ja valvonta kuuluisivat Kuluttajavirastolle.

Tämän ehdotuksen mukaan kuluttajaneuvontaan kuuluisi, kuten nykyisinkin, kulutushyödykkeiden hintojen, laadun, markkinoinnin ja sopimusehtojen seuranta. Tältä osin ehdotus poikkesi kuluttajaneuvontatyöryhmän kannasta, jossa näiden tehtävien hoitaminen kuuluisi lääninhallituksille.

3.8.2 Tulosohtaus

Tarkastuksessa saatujen tietojen perusteella lääninhallitukset olivat yleisesti ottaen tyytyväisiä Kuluttajaviraston harjoittamaan tulosohtaukseen eikä siinä nähty olleen erityisiä ongelmia. Viraston tulosohtausta pidettiin "käytännönläheisenä ja siinä mielessä selkeänä". Lääninhallitusten mukaan tulosohtaukset ovat kehittyneet viime vuosina ja keskustelujen henki on ollut hyvä. Lääninhallitukset ovat myös päässeet vaikuttamaan tulossopimuksen sisältöön. Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa Itä-Suomen lääninhallitus moittii kuitenkin Kuluttajaviraston harjoittaman tulosohtauksen yksityiskohtaisuutta.

Kuluttajavirasto on pyrkinyt edistämään asioita yhdessä suunnitellen ja neuvotellen. Yksi lääninhallituksen edustaja jopa arvioi, että Kuluttajavirasto on ollut välillä ehkä "liiankin kiltti". Tämä on näkynyt esimerkiksi siinä, että lääninhallitukset ovat saaneet tulossopimuksiin sellaisia valtakunnallisten hintavertailujen aiheita, joita on ollut vaikea yhdistää kuluttajapoliittisen ohjelman painopisteisiin. Lääninhallitukset eivät myöskään

¹⁵⁷ *Sisäasiainministeriön julkaisu 43/2007.*

ole aina suostuneet Kuluttajaviraston esittämiin yhteishankkeisiin, joilla on tavoiteltu jotain valtakunnallista etua. Osallistumattomuutta on perusteltu muun muassa alueen erilaisilla tarpeilla.

Lääninhallitukset raportoivat Kuluttajavirastolle tulostavoitteiden toteutumisesta kaksi kertaa vuodessa: suullisesti keväällä koulutuspäivien yhteydessä ja kirjallisesti seuraavan vuoden tammikuun loppuun mennessä. Tavoitteiden saavuttaminen on esillä myös joulukuun tulosneuvottelussa Kuluttajavirastossa.

Lääninhallituksille on asetettu seuraava yhteiskunnallinen vaikuttavuustavoite kuluttajahallinnolle vuodeksi 2006¹⁵⁸: ”Lääninhallitukset edistävät kuluttajien luottamusta markkinoiden toimintaan osallistumalla lainsäädännön valvontaan, vastaamalla talous- ja velkaneuvonnan riittävästä saatavuudesta sekä edistämällä kuluttajien hintatietoisuutta. Riittävällä ja tasalaatuisella kuntien tuoteturvallisuusvalvonnan ohjauksella lääninhallitukset edistävät kuluttajien saattamista tasa-arvoiseen asemaan.”

Vaikuttavuuden mittaamista pidettiin vaikeana. Yhteiskunnallisen vaikuttavuuden todettiin näkyvän usein viiveellä, eikä sen mittaamisen katsottu onnistuvan lääninhallituksilta.

Tulosten arvioinnin nykyiset mittarit ovat käytössä vasta toista vuotta, ja niitä kehitetään edelleen Kuluttajaviraston ja lääninhallitusten yhteistyönä. Kuluttajien oikeudellisen aseman edistämistä ja kuluttajien omien toimintamahdollisuuksien edistämistä koskevat mittarit ovat vuonna 2007

- valvontatoimiin ja kampanjoihin osallistuminen
- valvonnan vaikuttavuus (valvonnan kohteiden määrä/toimialan yritysten määrä, huomautusten määrä sekä kehotusten noudattamisprosentti)
- hintavertailujen määrä
- hintavertailujen saavutettavuus (tiedotteiden läpimeno tiedotusvälineissä).

Lääninhallitukset olivat osittain eri mieltä mittareiden onnistuneisuudesta. Osa piti määrällisiä mittareita selvinä ja osa toi esiin niiden rajoittuneisuuden ja riittämättömyyden vaikuttavuuden arvioinnissa. Esimerkiksi Etelä-Suomen lääninhallitus kykenisi ilmoituksensa mukaan helposti toteuttamaan suuria tarkastusvolyymejä keskittämällä voimavarojaan erityisesti suuriin ostoskeskuksiin, vaikkei niissä olisi havaittu erityisiä ongelmia. Pelkkään tarkastustoimintaan liittyy usein myös se vaikuttavuusongelma, että epäkohdat saadaan korjatuiksi vain yksittäisissä yrityksissä. Joka tapauksessa lääninhallitusten on vaikea arvioida tai mitata esimerkiksi yhden hintavertailun tai valvontakampanjan todellisia vaikutuksia.

¹⁵⁸ *Vaikuttavuustavoite vuodelle 2007 on sama.*

Lääninhallitukset kertoivat seuraavansa tiedotteiden läpimenoa tiedotusvälineissä melko aktiivisesti: erityisesti lehtiä seurataan kattavasti, mutta radion ja tv:n seuranta on satunnaisempaa. Yleinen tuntuma oli, että maakunnan lehdissä tiedotteiden läpimeno on varmempaa kuin pääkaupunkiseudun mediassa.

Haastattelujen perusteella valvontatoiminnan seuranta ts. jälkivalvontaa suoritetaan lääneissä vaihtelevasti. Esimerkiksi kulutusluottojen jälkiseurannan katsottiin toteutuvan osana normaalia seuranta. Seuranta tehdään jonkin verran lehdistä, mutta vain harvoin käydään paikan päällä elinkeinonharjoittajan luona. Jälkiseurantaan ei katsottu olleen resurssijakaan, sillä jälkiseuranta vaatisi usein uudelleenkäyntiä koko sillä maantieteellisellä alueella, johon hanke kohdistui. Lääninhallituksista esitettiin kuitenkin arvio, että yritykset noudattavat todennäköisesti melko hyvin hankkeiden yhteydessä saamiaan kehotuksia, koska kuluttajien ilmiantoja hankkeiden kohdealueelta ei ole juuri tullut. Tarkkaa tietoa ei kuitenkaan ole siitä, kuinka hyvin virheellinen toiminta on saatu korjattua.

Esimerkiksi Etelä-Suomen lääninhallituksessa on pyritty parantamaan vaikuttavuutta yhdistämällä hankkeisiin aktiivista tiedottamista ja yhteistyötä tiedotusvälineiden kanssa. Onkin oletettavaa, että valvonnan näkyvyys mediassa lisää kuluttajien tietoisuutta oikeuksistaan ja toisaalta yritysten halukkuutta noudattaa säännöksiä. Nämä toimintatapojen muutokset ovat merkinneet työajan kohdentumista entistä enemmän suunnitteluun ja tulosten analysointiin. Tarkastusmäärät ovat vähentyneet, mutta lääninhallituksen oman arvion mukaan sen valvontatoiminta on nykyisin merkittävästi vaikuttavampaa kuin aikaisemmin.

3.8.3 Muu yhteydenpito

Kuluttajavirasto järjestää lääninhallituksille kaksi kertaa vuodessa kaksipäiväiset koulutus- ja neuvottelupäivät. Kuluttajavirasto pyytää lääninhallituksilta ehdotuksia päivien aihe-alueiksi. Virasto pitää yhteyttä lääninhallitukseen myös yhteisten hintavertailujen ja kampanjoiden aikana ja ohjaa niiden toteutumista. Lisäksi virastossa on pidetty läänien vastuuhenkilöille tarpeen vaatiessa kokouksia eri aiheista (mm. talous- ja velkaneuvonta tai ajankohtaiset asiat), mutta intoa näiden järjestämiseen ovat laskeneet matkustus- ja muut käytännön ongelmat. Vastaisuudessa Kuluttajaviraston yhteydenpito lääninhallitukseen helpottunee ekstranetin käytön myötä. Tästä on saatu hyviä kokemuksia talous- ja velkaneuvonnassa.

Lääninhallitukset olivat yleisesti ottaen tyytyväisiä koulutus- ja neuvottelupäivien antiin. Tarkastuksessa tuotiin myös esille, että Kuluttajavirasto

voisi järjestää säännöllisiä esimiestason tapaamisia, joissa yhdessä pohdit-
taisiin esimerkiksi hintamerkintävalvonnan uudelleen suuntaamista ja
toimintatapojen kehittämistä.

Myös tiedonkulkua Kuluttajaviraston ja lääninhallitusten välillä toivot-
tiin parannettavaksi. Erityisesti kiinnitettiin huomiota sellaisiin tilanteisiin,
joissa jokin lääninhallitus on pyytänyt virastolta apua jonkin ongelman
selvittämiseen. Vastaus ongelmaan on tällöin tullut vain tälle yhdelle lään-
inhallitukselle, jollei se tiedota asiasta muille. Tarkastuksen perusteella
menettelyä tulisi muuttaa. Lääninhallitusten keskinäinen yhteydenpito on
ylipäänsä ollut vähäistä ja sen tiivistämistä toivottiin.

Kuluttajariitalautakunnan tekemiä päätöksiä lääninhallitukset seuraavat
vaihtelevasti. Yleisesti ottaen seuranta ei ole kovin aktiivista. Osa toivoi
Kuluttajaviraston välittävän enemmän tietoa kuluttajariitalautakunnan te-
kemistä ratkaisuista.

Kuluttajavirasto on yrittänyt luoda yhteyksiä lääninhallitusten ja kunnal-
listen kuluttajaneuvojien välille. Toistaiseksi yhteistyö on ollut melko vä-
häistä, tapauskohtaista ja riippunut myös tarkastajan "luonteenlaadusta".
Ehdotus kuluttajaneuvonnan siirtämisestä lääninhallituksille olisi ehkä
mahdollistanut kuluttajaneuvonnan ja lääninhallituksissa olevan kuluttaja-
hallinnon tietotaidon yhteiskäytön.

3.8.4 Kuluttajien hintatietoisuuden edistäminen: hintavertailut ja -selvitykset

Kuluttajien hinta- ja laatutietoisuuden edistämiseksi lääninhallitukset ja
Kuluttajavirasto tekevät vuosittain 6–8 valtakunnallista hintavertailua¹⁵⁹.
Näillä pyritään vahvistamaan kuluttajien mahdollisuuksia hintatietojen
vertailuun. Lisäksi ne tuottavat tietoa hintatuntumasta ja tarjonnasta eri
puolilla Suomea. Lääninhallitukset tekevät myös alueellisia hintavertailu-
ja, joista ne sopivat etukäteen Kuluttajaviraston kanssa. Niiden aiheet py-
ritään valitsemaan aloilta, joissa kuluttajilla on vaikeuksia vertailla hinto-
ja, esimerkiksi erilaiset palvelut. Aiheiden valinnasta todettiin toisaalta
eräästä lääninhallituksesta, että vertailuaiheiden valinnassa joudutaan toi-
sinaan myös sen tosiasian eteen, ettei virkamiesten osaaminen riitä no-

¹⁵⁹ Vuonna 2006 valtakunnallisten hintavertailujen aiheina olivat digisovittimien,
fysioterapian ja hieronnan, elektroniikan (lähinnä TV) korjausten ja lastenruoki-
en hinnat sekä elintarvikkeiden hintojen liikekohtainen vertailu. Lisäksi läänin-
hallitukset keräsivät vuoden loppupuolella parturi-kampaamoiden hintoja tavoit-
teena seurata arvonlisäveron alentamisen vaikutusta alan hintoihin.

peasti muuttuville ja samalla aivan uusille, monimutkaisille hyödyke-markkinoille kohdentuvien vertailujen toteuttamiseen.

Hintavertailujen edustavuuden kannalta tärkeää on mukaan otettavien yritysten määrä ja toimialan edustavuus. Käytännössä lääninhallitusten mahdollisuudet suorittaa kattavasti hintavertailuja eroavat huomattavasti toisistaan. Erityisesti Etelä-Suomen läänissä yritystoiminnan volyyymi on niin paljon suurempi kuin muualla, että hintavertailujen toteuttamismahdollisuuksia on erityisesti jouduttu miettimään¹⁶⁰. Etelä-Suomen lääninhallitus ei ole myöskään yleensä osallistunut valtakunnallisten hintavertailujen toteuttamiseen yhtä kattavasti kuin muut.

Siitä, missä määrin hintamerkintöjen valvonnalla ja hintavertailujen tuloksista tiedottamalla on todella parannettu kuluttajien hintatietoisuutta, ei ole tietoa. Kuten edellä todettiin, lääninhallitukset ovat seuranneet hintavertailuista tehtyjen tiedotteiden läpimenoa tiedotusvälineissä, joissa ne ovat saaneet tilaa "vaihtelevalla menestyksellä". Melko yleisesti kuitenkin katsottiin, että kuluttajat ovat kiinnostuneita hintavertailuista ja niiden tuloksista.

Kuluttajavirasto ja lääninhallitukset ovat vastikään saaneet "kilpailijan" elintarvikkeiden hintojen liikekohtaiseen vertailuun, kun Plazanettisivusto avasi Kauppakori.fi-palvelun, jossa verrataan päivittäistavaroitten hintoja eri kaupoissa ympäri maata. Hintavertailun toiminta perustuu siihen, että kuluttajat itse seuraavat ja syöttävät hintatietoja palveluun. Myös kauppiat voivat päivittää palveluun oman liikkeensä hintatiedot.

3.8.5 Kuluttajan oikeudellisen aseman edistäminen: hintamerkintöjen ja kulutusluottojen markkinoinnin ja kulutusluottosopimusten lainmukaisuuden valvonta

Valvontayhteistyöllä ja kampanjoilla pyritään edistämään kuluttajien tiedonsaantia ja tehostamaan valvontaa sekä kartoittaman ongelma-alueita. Lääninhallitusten suorittamasta hintamerkintöjen valvonnasta selvästi suurin osa (yli 80 %) on oma-aloitteista. Osa perustuu Kuluttajaviraston toi-

¹⁶⁰ Mikäli kerättävien hintatietojen määrä on liikekohtaisesti suuri, joudutaan lääninhallituksen mukaan yleensä vähentämään liikkeiden määrää. Lisäksi monimutkaisimmilla hyödykemarkkinoilla taustatiedon hankinta ja siitä kuluttajien tarvitseman osuuden valikointi vie runsaasti aikaa ja vaatii omaa osaamistaan. Hintavertailujen toteuttamisen vaikeusaste vaihtelee niin paljon, että vertailujen vertaaminen keskenään on vaikeaa. Etelä-Suomen lääninhallitus seuraa vertailumäärien lisäksi liike- ja kerättävien hyödykkeiden määriä, jotta vertailuja voitaisiin edes jossain määrin vertailla keskenään.

meksiantoihin ja vain hyvin pieni osa kuluttajilta tai yrityksiltä tullessiin ilmoituksiin. Kuluttajaviraston mukaan markkinoiden toiminnalle eivät yksittäiset hintamerkintäpuutteet ole ongelmallisia, mutta toimialalla tai paikkakunnilla yleisemmin ilmenevät ongelmat hintamerkinnoissa vaikuttavat jo merkittävästi kuluttajien taloudelliseen turvallisuuteen.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa Itä-Suomen lääninhallitus toteaa, että hintamerkintäpuutteet eivät vaaranna kuluttajien taloudellista turvallisuutta, mutta niistä on harmia muulla tavalla. Lääninhallituksen mukaan valvontaa pitää olla, mutta paljon tärkeämpiäkin valvontakohteita on. Itä-Suomen lääninhallituksen mukaan esimerkiksi päivittäistavarakaupassa hintamerkintäpuutteet ovat harvinaisia. Erikoistavarakaupassa taas tuotteita ostetaan harvemmin ja kaupanteko on sen verran yksilöllisempää, että hinta tulee aina tavalla tai toisella selvitettyksi.

Valvontatyötä kuvattiin tarkastuksessa seuraavasti: "Kuluttajaviraston kanssa vuosittain tehtävässä tulossopimuksessa sovitaan valtakunnalliset painopistealueet. Omatoiminen valvonta pyritään kohdistamaan aloille tai alueille, joilla on ilmennyt ongelmia. Mikäli on aihetta olettaa, etteivät asiat korjaannu yhdellä käynnillä tai kehotuksella, tehdään uusintakäynti, mahdollisesti jonkun muun tarkastuskäynnin yhteydessä."

Valtioneuvoston oikeuskansleri selvitti syksyllä 2006 hintamerkintöjen valvontaa kantelun perusteella, joka koski keittiökalusteiden puutteellisia hintamerkintöjä. Oikeuskanslerin tiukka kanta valvonnan kattavuuteen hankaloittaa Kuluttajaviraston mukaan valvonnan painopisteiden määrittelyä. Myös haastatelluilla oli hieman erilaisia näkemyksiä siitä, missä määrin valvontaa tulisi kohdentaa esimerkiksi tietyille kuluttajapoliittisesta ohjelmasta johdetuille painopistealueille. Asiaa kommentoitiin muun muassa seuraavasti: "Tulosohjausta voitaisiin kehittää siihen suuntaan, että valvonnan valtakunnallisista painopisteistä ja tavoitteista voitaisiin nykyistä enemmän keskustella. Erityisesti kannattaisi kokeilla valtakunnallisia valvontahankkeita. Ne myös kohtelevat yrittäjiä mahdollisimman tasapuolisesti. Hankkeisiin voidaan tällöin tehokkaasti yhdistää yritysjärjestöihin vaikuttaminen sekä muun muassa lääninhallitusten analysoiman ongelmakartoituksen avulla Kuluttajaviraston ohjeiden laadinta kyseiselle toimialalle. Tämän lisäksi tarvitaan paikallista ja alueellista valvontaa, jonka tulisi tukea valtakunnallisia tavoitteita. Tulossopimuksissa voitaisiin esimerkiksi sopia siitä, että lääninhallitukset kohdentavat alueellista ja paikallista valvontaansa erityisesti tietyille kuluttajapoliittisesta ohjelmasta johdettaviin painopiste-alueisiin ja toimialoihin."

Hintamerkintöjen valvontaa toteutetaan liikekäynneillä ja markkinoinnin seurannalla. Hintavertailujen tavoin myös hintamerkintöjen valvontaan on eri lääneissä erilaiset mahdollisuudet, koska resurssien määrän suhde alueen valvottavien yritysten määrään vaihtelee huomattavasti.

Lääninhallitusten mielestä tähän asti valittuja toimialoja ja paikkakuntia voidaan pitää onnistuneina: huomautuksia saaneiden yritysten määrä suhteessa otoksen suuruuteen on yleensä ollut huomattava. Esimerkiksi Etelä-Suomen lääninhallituksen hintamerkintöjen valvontahankkeissa huomautusten osuus otokseen osuneista kohteista on viime vuosina ollut 25–35 %.

Kehotusten noudattamista ei seurata systemaattisesti. Kehotusten noudattamisprosentti on yksi valvonnan vaikuttavuuden mittareista, mutta esimerkiksi vuonna 2006 sitä ei ole raportoinut yksikään lääninhallitus. Huomautusten ja kehotusten määrät on sen sijaan ilmoitettu. Kuten edellä todettiin, jälkiseuranta tai -valvonta on usein puutteellista – "tavallaan luotetaan, että näin toimitaan ja että vaikutus pysyy".

Erityisesti Etelä-Suomen läänin alueella on olemassa riski, että lääninhallitus ja Kuluttajavirasto tekevät päällekkäistä hintamerkintävalvontaa. Näin on joskus tapahtunutkin. Lääninhallituksella ei myöskään ole aina ollut tietoa siitä, mitä ohjeita tai määräyksiä virasto on antanut läänin alueella sijaitseville yksittäisille yrityksille. Lääninhallitus toi tarkastuksessa esille, että päällekkäisen valvontatyön välttämiseksi lääninhallitus ja Kuluttajavirasto voisivat tarkemmin sopia keskinäisestä työnjaostaan hintamerkintöjen valvonnassa.

Päällekkäisen tekemisen riski koskee lisäksi markkinoinnin valvontaa lehdissä ja Internetissä: "Markkinoinnin valvonta lehdissä – erityisesti Internetissä – alkaa olla ajallisesti ja asiantuntemukseltaan vaativa tehtävä. Yhteistyö ja töiden jako web-valvonnassa olisi hyvin tarpeen. Myös koulutuksessa voisi tähän puoleen paneutua nykyistä enemmän. On kuitenkin todettava, että vuosien varrella yhdessä Kuluttajaviraston ja lääninhallitusten kesken on valvontatoimintaa saatu paljon kehitettyä ja Kuluttajavirastosta on saatu hyvää neuvontaa ja opastusta yksittäistapauksissa."

3.9 Kunnallinen kuluttajaneuvonta

Kuluttajaneuvonta siirtyy 1.1.2009 kunnilta valtiolle osana kunta- ja palvelurakennemuutostusta. Peruspalveluohjelmaa valmisteleva ministeriryhmä päätti 11.1.2006, että siirto tulee tehdä kustannusneutraalisti valtiokunta-suhteen kannalta. Kauppa- ja teollisuusministeriö asetti 14.2.2006 työryhmän selvittämään kuluttajaneuvonnan tulevaa järjestämistapaa ja toiminnan rahoittamista. Työryhmän 31.5.2006 valmistuneen esityksen mukaan kuluttajaneuvonta tulisi liittää osaksi lääninhallitusten tehtäviä. Esityksen toteutuminen työryhmän esittämässä muodossa on kuitenkin tällä hetkellä epävarmaa. Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelmassa on esitetty lääninhallinnon uudistamista. Sisäasiainministeriön

15.2.2007 asettama eräiden tehtävien organisointia valtion paikallishallinnossa selvittävä työryhmä ehdotti 31.8.2007 valmistuneessa väliraportissaan, että kuluttajaneuvonta kuuluisi tiettyjen maistraattien tehtäviin (ks. luku 3.8.1).

Laki (39/1978) ja sitä koskeva asetus (608/1978) tulivat voimaan vuonna 1978, jolloin kuluttajaneuvonnan aloitti 15 kuntaa. Tästä kuluttajaneuvonta vähitellen laajeni uusiin kuntiin. Kuitenkaan puolet kunnista ei ollut järjestänyt kuluttajaneuvontaa, ennen kuin sen järjestäminen tuli pakolliseksi helmikuussa 1992. Tällöin tuli voimaan laki kuluttajaneuvonnan järjestämisestä kunnassa (72/1992), joka kumosi aiemman, samannimisen lain.

Voimassa olevan lainsäädännön mukaan kunnat ovat voineet verraten vapaasti itse päättää, millä tavoin kuluttajaneuvonta järjestetään. Kunta on voinut järjestää sen palkkaamalla neuvojan, sopimalla yhteistoiminnasta muiden kuntien kanssa tai ostamalla neuvontapalvelut muulta kunnalta tai yksityiseltä palvelun tuottajalta. Kuluttajaneuvonta on maksutonta, ja sitä annetaan ensisijaisesti kunnassa asuville henkilöille. Kuluttajaneuvonnan ohjaus ja valvonta kuuluvat kunnalle. Kuluttajaviraston tehtäviin on kuulunut kuluttajaneuvonnan ohjaus, joka on käytännössä tarkoittanut tiedottamista ja koulutuksen järjestämistä.

Kuluttajaneuvojan tehtäviin kuuluu

- yleisen valistuksen ja henkilökohtaisen neuvonnan antaminen
- kuluttajan avustaminen yksittäisessä elinkeinonharjoittajan ja kuluttajan välisessä ristiriitatilanteessa selvittämällä asiaa ja pyrkimällä sovintoratkaisuun sekä ohjaamalla kuluttaja tarvittaessa asianmukaiseen oikeussuojaelimeen
- osallistuminen kulutushyödykkeiden hintojen, laadun, markkinoinnin ja sopimusehtojen seurantaan
- muiden kuluttajaviranomaisten avustaminen pyynnöstä¹⁶¹.

Kunnat käyttävät kuluttajaneuvontaan kaikkiaan arviolta 73 henkilötyövuotta. Kuluttajaneuvojia oli vuonna 2005 yhteensä 143, joista vajaa kol-

¹⁶¹ *Ajankäytön jakautuminen eri tehtävien kesken vaihtelee neuvojittain, mutta karkeasti arvioiden valitusten käsittely ja asiakaspalvelu vievät eniten aikaa, noin 80–90 %, kun taas valistus, seurantatehtävät, viranomaisten avustaminen ja muut tehtävät vievät noin 10–20 %.*

mannes oli päätoimisia.¹⁶² Suurin osa kunnallisista kuluttajaneuvojista hoiti siten tehtävää sivutoimisesti¹⁶³.

Kuluttajaneuvonnan kysyntä on jatkuvasti kasvanut (taulukko 3). Vuonna 2005 kuluttajaneuvontaan otettiin yhteyttä noin 148 700 kertaa. Näistä valituksia oli noin 82 500. Suurimmat yhteydenottojen syyt olivat käytettyihin autoihin ja asuntoihin liittyvät ongelmat. Kasvavana alueena ovat erilaiset uusiin viestintä- ja tiedonvälityslaitteisiin liittyvät ongelmat.

TAULUKKO 3. Kunnallisten kuluttajaneuvojien lukumäärä ja yhteydenotot neuvontaan.

Vuosi	1997	2002	2004	2005
Kuluttajaneuvojia yhteensä	197	164	152	143
-päätoimisia	66	51	51	51
-sivutoimisia	131	113	101	92
Yhteydenottoja yhteensä	99 420	112 953	141 915	148 706

Yhteydenottojen määrä vaihtelee huomattavasti neuvonta-alueittain. Suurilla paikkakunnilla ja neuvonta-alueilla¹⁶⁴ hoidetaan vuosittain tuhansia yhteydenottoja. Monilla alueilla neuvontaan joudutaan myös jonottamaan. Esimerkiksi Helsingin kaupungin kuluttajaneuvonta on välillä joutunut pitämään puhelinneuvonnassa taukoa ruuhkautumisen vuoksi. Yhteydenottojen määrään vaikuttaa myös päivittäisen asiakaspalvelun resursointi: erityisistä neuvonta-ajoista luopuminen voi huomattavasti lisätä yhteydenottojen määrää¹⁶⁵.

¹⁶² *Kunnallinen kuluttajaneuvonta 2006.*

¹⁶³ *Sivutoimisesti hoidettu kuluttajaneuvonta on kunnissa yhdistetty esimerkiksi sihteeri- ja asiamiesnimikkeillä tai terveystarkastaja- ja ympäristötarkastaja/suunnittelija -nimikkeillä toimivien henkilöiden virkaan tai työtehtäviin. Joissakin kunnissa talous- ja velkaneuvojan sekä kuluttajaneuvojan tehtävät on yhdistetty. Muutamilla paikkakunnilla tehtävä hoidetaan kiinteässä yhteistyössä yhteispalvelupisteen kanssa.*

¹⁶⁴ *Vuonna 2005 neuvonta-alueita oli kaikkiaan 111. Näistä yhden kunnan alueita oli 47, 2–5 kunnan yhteistoiminta-alueita 37 ja 6–10 kunnan yhteistoiminta-alueita 19. Yli 11 kunnan yhteistoiminta-alueita oli 8. Pienimmillä alueilla oli alle 1 000 ja suurimmalla yli 500 000 asukasta. (Kuluttajaneuvonnan kehittäminen 2006, 3.)*

¹⁶⁵ *Ks. esimerkiksi Kuluttajaneuvonnan toimintakertomus 2006. Jyväskylän kaupunki.*

Suurin osa kunnalliseen kuluttajaneuvontaan tulleista yhteydenotoista ratkaistaan kuntatasolla. Tapausten hoitamiseksi kuluttajaneuvojat ovat toisinaan yhteydessä kuluttajariitalautakuntaan tai Kuluttajavirastoon. Kuluttajariitalautakuntaan tai kuluttaja-asiamiehelle siirtyneitä valituksia on vuosittain noin 3 000. Erään laskelman mukaan kuluttajaongelmista 98 % ratkeaa kuluttajaneuvonnan avulla ja vain 2 % menee oikeuteen¹⁶⁶.

Esimerkiksi Jyväskylän kaupungissa ja sen yhteistyökunnissa kuluttajaneuvontaan otettiin vuonna 2006 yhteyttä 4 843 kertaa, joista neuvontaa annettiin 3 937 tapauksessa. Sovittelussa päästiin ratkaisuun yli puolessa tapauksista (134/224). Kuluttajaviranomaisille¹⁶⁷ ohjautui 101 tapausta (2 %), joista lähetettiin neuvonnan kautta 17 kuluttajariitalautakuntaan ja 11 kuluttaja-asiamiehelle.¹⁶⁸

3.9.1 Kunnallisen kuluttajaneuvonnan ongelmat: neuvonnan saatavuus ja laatu

Eri yhteyksissä on todettu, että kunnallisessa kuluttajaneuvonnassa on puutteita sekä neuvonnan saatavuudessa että laadussa¹⁶⁹. Myös tarkastuksen yhteydessä tehtyjen haastattelujen perusteella kuluttajahallinnon toimet olivat varsin yksimielisiä kunnallisen kuluttajaneuvonnan nykyongelmista: kuluttajaneuvontapalveluiden määrä on riittämätön eikä palvelujen saatavuus toteudu samantasoisena koko maassa. Saatavuuden ohella myös neuvonnan laatu vaihtelee lukuisten kuntien ollessa vain sivutoimisten kuluttajaneuvojien varassa. Kansalaiset ovat siten neuvontapalveluiden suhteen eriarvoisessa asemassa eri puolilla maata.

Suurimmissa kaupungeissa ja neuvonta-alueilla kokopäiväinen asiantuntija (tai useampi) vastaa palveluista, pienimmissä kunnissa tehtävää hoitetaan yhdistelmävirkojen avulla. Kuluttajaneuvonnan hoitaminen oman toimen ohella rajoittaa kuitenkin sekä kuluttajaneuvojan tavoitettavuutta että hankaloittaa hänen ammattitaitonsa ylläpitämistä ja monimutkaisen tehtäväkentän hallitsemista. Kuluttajaneuvojien mukaan yhteydenottojen syyt ovat muuttuneet aiempaa vaativammiksi ja vaikeammiksi.

Kuluttajaneuvojien työn suurimpia ongelmia ovat kiire ja ajan puute. Aikaa ei ole tarpeeksi asioihin perehtymiseen ja koulutukseen. Myös re-

¹⁶⁶ *Kunta- ja palvelurakennemuudistushanke 2005.*

¹⁶⁷ *Toimintakertomuksessa ei määritelty, mitä siinä tarkoitetaan kuluttajaviranomaisella.*

¹⁶⁸ *Kuluttajaneuvonnan toimintakertomus 2006. Jyväskylän kaupunki.*

¹⁶⁹ *Kunnallinen kuluttajaneuvonta 2005, Valtiontilintarkastajain kertomus vuodelta 2005 ja Kuluttajaneuvonnan kehittäminen 2006.*

surssien puute ja liian suuri asiakasmäärä yhtä neuvojaa kohti hankaloittavat tilannetta. Kuluttajaneuvojien palveluita kysytään myös yli kuntarajojen silloin, kun oman kunnan palveluja ei ole juuri sillä hetkellä saatavissa tai kuluttaja ei tiedä oman kuntansa neuvontapalveluista.

Kuluttajat voivat ottaa yhteyttä Kuluttajavirastoon, jos he eivät saa apua ongelmiinsa kunnallisesta kuluttajaneuvonnasta. Nämä kuluttajat joudutaan kuitenkin ohjaamaan takaisin kunnalliseen kuluttajaneuvontaan, koska virasto ei sovittelle yksittäisiä kuluttajan ja elinkeinonharjoittajan välisiä riitatapauksia. Kuluttajaneuvojat ovat itsekin ohjanneet asiakkaita muille tahoille, joilla on asiantuntevaa neuvontaa vaikka maksullisena, ja itse keskittyneet alueisiin, joilta neuvonta puuttuu. Esimerkiksi vakuutusasiat mainittiin tarkastuksessa laajaksi ja monimutkaiseksi alueeksi, jota ei välttämättä ole tarkoituksenmukaista yrittää hoitaa kunnallisessa kuluttajaneuvonnassa. Muita tärkeitä neuvontatahoja ovat erityisesti Kuluttajien vakuutustoimisto, Pankkialan Asiakasneuvontatoimisto, Suomen Kuluttajaliitto ry ja asumisasioissa myös Vuokralaisten Keskusliitto ry, Asukasliitto ry ja Suomen Kiinteistöliitto.

Kunnallinen kuluttajaneuvonta oli mukana lääninhallitusten valtakunnallisessa peruspalveluiden arvioinnissa vuonna 2004¹⁷⁰. Arviointikohteena olivat kuluttajaneuvonnan toimipaikat, toimialueet, palvelupisteet ja henkilöstö. Neuvontapalveluita tarkasteltiin myös kysynnän ja saatavuuden kannalta.

Arvioinnin johtopäätöksissä todettiin muun muassa, että neuvonta-alueiden koot ja neuvojien asukaslukuun suhteutettujen henkilötyövuosien määrät vaihtelivat huomattavasti. Monilla neuvonta-alueilla kuluttajaneuvontaa hoidettiin sivutoimisesti käyttämällä kuluttajaneuvontaan päätyöhön nähden vain vähän työaikaa. Osalla kunnista oli puutteita myös kuluttajaneuvontapalvelun markkinoinnissa, koska yhteys- ja palveluaikatiedot eivät olleet helposti löydettävissä puhelinluetteloista ja www-sivuilta. Arvioinnissa todettiin myös, että kuluttajaneuvojien työ on monipuolistunut ja vaatimustaso kasvanut.

Kuluttajapoliittisessa ohjelmassa korostetaan kuluttajaneuvonnan laatua, tasapuolista saatavuutta ja riittävyttä koko maassa. Kuluttajaneuvonnan saatavuudelle ei kuitenkaan ole asetettu määrällistä, väestöpohjaan suhteutettua tavoitetta (toisin kuin esim. talous- ja velkaneuvonnalle). Kuluttajaviraston tuottaman Kuluttajaneuvonnan toimintakäsikirjan (2003) mukaan pitäisi 20 000–50 000 asukasta kohti olla vähintään yksi kokopäiväinen kuluttajaneuvoja. Toimintakäsikirjan mukaan palvelun resurssien määrittämiseen vaikuttaa paitsi alueen asukkaiden määrä myös alueen

¹⁷⁰ *Valtakunnallinen peruspalvelujen arviointiraportti 2004, 200.*

elinkeinorakenne ja markkinoiden laajuus. Tällä hetkellä päätoimisten neuvojien alueella asukkaita neuvojaa kohti on keskimäärin noin 75 000 (vaihteluväli 29 600–139 000) ja sivutoimisesti hoidetuilla alueilla keskimäärin noin 14 000 (vaihteluväli 1 100–61 000).¹⁷¹

Uudet toimintatavat: kuluttajaneuvonnan sähköinen kehittäminen

Kuluttajaneuvonnassa suurin osa, noin 80 %, asiakaskontakteista tapahtuu puhelimitse. Suurimmassa osassa kuntia on tietyt puhelinneuvonta-ajat, jolloin tiedusteluihin vastataan. Neuvonta-aikojen pituus vaihtelee huomattavasti kunnittain. Henkilökohtaiseen käyntiin kunnallisen kuluttajaneuvojan luona vaaditaan monissa kunnissa ajanvaraus. Osassa kuntia kuluttajaneuvontaa voi saada myös sähköpostitse¹⁷².

Toisaalta sähköpostiyhteyksiä on joissakin kunnissa voitu rajoittaa sähköpostiviestien suuren määrän ja toisaalta kirjallisen vastaamisen ongelmien takia. Kirjallinen vastaaminen voi usein olla vain yleisluonteista ongelman selvittämistä. Vastauksen löytämiseksi ongelmaan tarvitaan yleensä myös suullisia neuvotteluja. Kuluttajaneuvonnassa tärkeintä on sovintoon pääseminen paikallistasolla, mikä usein edellyttää suullista neuvottelua riidan osapuolten kanssa.

Tarkastuksessa saatujen tietojen mukaan neuvonnan yhteydessä käytettävät sähköiset välineet ja järjestelmät vaihtelevat suuresti. Osassa kuntia sähköisiä välineitä ei käytetä lainkaan hyväksi kuluttajaneuvontaan saapuneita yhteydenottoja kirjattaessa. Järjestelmien kirjavuus on toisaalta vaikeuttanut sellaisen yhtenäisen aineiston keräämistä, jota voitaisiin käyttää hyväksi kunnallisen kuluttajaneuvonnan mahdollisten ongelma-alueiden kartoituksessa ja työn painottamisen suunnittelussa.

Kuluttajaneuvontapalveluiden tehostamiseksi on käynnistetty Kuluttajaneuvonnan verkkopalvelut -projekti, joka on osa sisäasiainministeriön Julkiset palvelut verkkoon (JUPA) -hanketta¹⁷³. Projektissa on kehitetty sähköistä asiointijärjestelmää: järjestelmään kuuluu määrämuotoinen sähköinen lomake, jolla kuluttaja voi tehdä tiedustelun tai valituksen kuluttajaneuvontaan sekä seurata asiansa käsittelyä. Myös kuluttajaneuvoja voi käsitellä tiedustelun tai valituksen sähköisesti. Järjestelmän ensimmäinen

¹⁷¹ *Kuluttajaneuvonnan kehittäminen 2006.*

¹⁷² *Esimerkiksi Jyväskylässä yhteydenottoja puhelimitse oli 80 %, sähköpostitse noin 12 %, käyntejä 7 % ja kirjeitä 2 % (Kuluttajaneuvonnan toimintakertomus 2006. Jyväskylän kaupunki).*

¹⁷³ *Projektissa ovat olleet mukana kauppa- ja teollisuusministeriö, Kuluttajavirasto sekä Oulun seutu.*

käyttöönotto tapahtui toukokuussa 2006. Järjestelmää on tarkoitus kehittää edelleen ja saattaa se valtakunnalliseen käyttöön. Uusien menetelmien käyttöönottoa on hidastanut se, että kunnilla on erilaiset valmiudet omak-sua uusia järjestelmiä ja toimintamalleja.

Tavoitteena on, että järjestelmällä saadaan yhteys Kuluttajavirastoon, kuluttajariitalautakuntaan ja Euroopan kuluttajakeskuksen kautta Euroopan tasolle sekä tarvittaessa myös tutkimustietoihin. Järjestelmän kehittyminen luo edellytykset valtakunnallisen kuluttajaneuvonnan tietovarannon rakentamiselle.

Kentällä sähköisen asioinnin kehittämiseen on suhtauduttu myönteisesti, mutta hankkeen suunnittelu on herättänyt arvostelua: suunnittelun on katsottu vaativan laajempaa ja esimerkiksi muiden suurten paikkakuntien mukanaoloa. Tarkastuksen yhteydessä esitetyn kritiikin mukaan sähköisen asiointijärjestelmän kehittämisessä tulisi ensin pohtia tehokas, joustava ja nopea toimintatapa valitusasian käsittelyyn ja sovitteluun. Vasta tämän jälkeen tulisi miettiä, miten uusi asiointijärjestelmä palvelee tätä tavoitetta. Niin ikään olisi selvitetävä muun viranomaistoimintaa koskevan lainsäädännön suhde uuteen toimintatapaan (hallintolaki, salassapitomääräykset ym.). Tarkastusvirastossa on meneillään tarkastus, joka koskee muun muassa Kuluttajaneuvonnan verkkopalvelut -projektia.

Viestintätekniikan kehittyminen tuo uudenlaisia mahdollisuuksia neuvontapalveluiden saatavuuden helpottamiseksi. Esimerkiksi call center -tyyppisillä ratkaisuilla voidaan lisätä neuvojen tavoitettavuutta eri puolilta Suomea. Valtakunnallisessa kuluttajien call center -palvelussa yhteydenotot voitaisiin ohjata kuluttajaneuvojille ja Kuluttajavirastoon sen toimivaltaan kuuluvat asiat. Näin asiakkaat saisivat heti yhteyden siihen tahoon, jossa heidän asiansa voidaan käsitellä.

Kuluttajaviraston harjoittama ohjaus

Voimassa olevan lainsäädännön mukaan kunnat ovat voineet verraten vapaasti itse päättää, millä tavoin ne kuluttajaneuvontaa järjestävät. Kuluttajaviraston tehtävänä on ollut kunnallisen kuluttajaneuvonnan ohjaus, joka on käytännössä tarkoittanut tiedottamista ja koulutuksen järjestämistä. Kunta on myös ollut velvollinen antamaan tietoja kauppa- ja teollisuusministeriölle ja Kuluttajavirastolle kuluttajaneuvonnan järjestämisestä. Käytännössä kuluttajaneuvonta on toimittanut seurantatiedot Kuluttajavirastolle vuosittain. Kuluttajaneuvonnan kehittämistä pohtineiden työryhmien esityksissä Kuluttajaviraston ohjausmahdollisuudet olisivat nykyistä paremmat.

Kuluttajaneuvojat ovat tarkastuksessa saadun tiedon mukaan olleet tyytyväisiä Kuluttajaviraston järjestämään koulutukseen. Kuluttajavirasto tarjoaa tietoa ajankohtaisista aiheista myös ekstrasnetin kautta, mutta sen käyttö kunnissa on ollut vaihtelevaa. Ekstrasnet antaa mahdollisuuksia nopeaan tiedonvaihtoon. Se sisältää paljon perustietoa, kuten Kunnallisen kuluttajaneuvonnan toimintakäsikirjan, jossa "toimintaa on pohdittu varsin perusteellisesti kuluttajaneuvojien ja Kuluttajaviraston yhteistyönä".

Kuluttajaneuvojat ovat myös olleet suhteellisen tyytyväisiä Kuluttajavirastosta saamaansa neuvontaan ja apuun markkinointi- ja sopimusehtasioissa sekä kuluttajavalistuksessa. Virastolta toivottiin kuitenkin enemmän paneutumista kentän ongelmiin: "Vähemmän on kuitenkin paneuduttu itse toimintaan kentällä ja siellä oleviin haasteisiin. Myös kenttätöitä tulisi pohtia yhteisesti."

3.9.2 Kunnallinen kuluttajaneuvonta ja ehdotukset neuvonnan järjestämisestä valtion hallinnossa

Kauppa- ja teollisuusministeriön asettama kuluttajaneuvontatyöryhmä

Kauppa- ja teollisuusministeriö asetti helmikuussa 2006 työryhmän selvittämään kuluttajaneuvonnan tulevaa järjestämistapaa ja toiminnan rahoittamista. Työryhmän näkemyksen mukaan paras vaihtoehto kuluttajaneuvonnan järjestämiseksi on kuluttajaneuvonnan liittäminen osaksi lääninhallitusten tehtäviä. Työryhmän mukaan tämä järjestely mahdollistaa toimivat sijaisjärjestelyt sekä erikoistumisen henkilöittäin ja alueittain. Lisäksi se mahdollistaa parhaiten kuluttajaneuvonnan tasapuolisen saannin koko maassa, erilaisten sähköisten järjestelmien käyttämisen ja keskitetyn puhelinpalvelujärjestelmän kehittämisen. Uudistuksen myötä koko väestö saisi päätoimista, asiantuntevaa ja laadukasta kuluttajaneuvontaa.

Työryhmä perusteli vaihtoehtoa muun muassa sillä, että lääninhallituksilla on jo kuluttajahallintoon liittyviä tehtäviä ja Kuluttajavirasto tulosohjaa lääninhallituksia. Työryhmässä oli esillä myös oikeusaputoimistoihin liitetyt kuluttajaneuvontapalvelut. Tässä vaihtoehdossa ei kuitenkaan koettu olevan luontevaa yhteyttä kuluttajahallintoon eikä valmista ohjausmallia.

Ehdotuksen mukaan lääninhallitukset päättävät kuluttajaneuvonnan järjestämisestä toimialueellaan. Ehdotuksen mukainen määräraha on mitoitettu 63:n kuluttajaneuvontaa päätoimisesti hoitavan henkilön mukaan. Ensisijaisesti lääninhallitukset järjestäisivät tehtävien hoidon nimeämällä neuvoja toimipaikoilleen. Mikäli lääninhallitus ei omilla toimipaikoillaan

saisi kuluttajaneuvontaan riittävää kattavuutta, se voisi järjestää palvelut yhteispalvelupisteissä tai hankkia ne toimeksiantosopimuksella.

Ehdotuksen mukaan Kuluttajavirasto vastaisi kuluttajaneuvonnan johdosta, ohjauksesta ja valvonnasta. Lisätehtävien (mm. neuvonta-aineiston tuottaminen, koulutuksen suunnittelu ja kehittäminen sekä sähköisten järjestelmien kehittäminen ja ylläpitäminen) katsottiin edellyttävän neljän henkilön palkkaamista Kuluttajavirastoon.

Tämä malli loisi myös edellytykset kuluttajaneuvojien erikoistumiselle, mitä voitaisiin hyödyntää myös valtakunnallisesti. Erityistä asiantuntevasta vaativien tehtävien hoito voitaisiin keskittää asiaan perehtyneille kuluttajaneuvojille koko maassa. Samoin voitaisiin toteuttaa koko maata kattava puhelinpalvelujärjestelmä ja kehittää yhtenäistä sähköistä asiointijärjestelmää. Uudella järjestämistavalla vältettäisiin myös erilaisten päällekkäisten järjestelmien syntyminen ja näin ollen päällekkäiset kustannukset.

Kuluttajaneuvojille tällä hetkellä kuuluva kulutushyödykkeiden hinnan, laadun, markkinoinnin ja sopimusehtojen seuranta olisi ehdotusten mukaan joko lääninhallituksille tai maistraateille kuuluva tehtävä. Kuluttajavirasto piti lääninhallitusvaihtoehtoa koskevassa lausunnossaan ongelmallisena sitä, että ehdotuksessa tämä kuluttajansuojan valvonta jäisi paikallistasolta puuttumaan. Kuluttajaviraston mukaan tiedot kentältä ovat tärkeitä muun muassa ryhmävalituksen onnistumiseksi. Länsi-Suomen lääninhallituksen mukaan pelkkä seuranta ei ole riittävää, vaan lääninhallituksilla pitäisi olla valtuudet näiden asioiden valvontaan. Valvonta voisi tapahtua Kuluttajaviraston ja kuluttaja-asiamiehen ohjauksessa.

Ehdotuksessa täsmennetään kuluttajaneuvonnan sisältöä siten, että kuluttajaneuvonnassa annettaisiin vastaisuudessa kuluttajille ja elinkeinonharjoittajille tietoja ja neuvontaa kuluttajalle merkittävistä asioista sekä kuluttajan oikeudellisesta asemasta. Voimassa olevan lain mukaan kuluttajaneuvonnassa annetaan yleistä valistusta ja henkilökohtaista neuvontaa kulutus päätösten kannalta merkittävistä asioista sekä kuluttajan asemasta. Vastaisuudessa kuluttajaneuvojien tehtävänä ei siten olisi sellaisen yleisen kuluttajavalistuksen ja -kasvatuksen toteuttaminen, joka on säädetty Kuluttajaviraston tai opetusviranomaisten tehtäväksi.

Kuten luvussa 3.7 todettiin, kuluttajariitalautakunnan toimivaltaa laajennettiin vuoden 2007 alkupuolella muun muassa huoneenvuokra- ja asumisoikeusasioihin. Tämän perusteella on tuotu esiin tarve laajentaa kuluttajaneuvonnan tehtäviä yhtenäisen toimialueen säilyttämiseksi. Tällainen laajennus ei kuitenkaan sisälly työryhmän ehdotukseen. Asumiseen liittyvissä kysymyksissä (asunto- ja kiinteistökaupoissa sekä huoneenvuokra- ja asumisoikeusasioissa) on muutenkin nähty neuvontapalvelui-

den tarvetta, johon tosin tällä hetkellä vastaa muun muassa Suomen Kuluttajaliitto ry:n asumisasioiden neuvontapalvelu (ks. luku 3.10.1).

Kunnallisen kuluttajaneuvonnan kustannukset

Kunnat ovat voineet päättää, miten paljon varoja ne ovat käyttäneet kuluttajaneuvontaan, sillä kuntien yleisen valtiosuuden käyttötarkoituksia ei ole määritetty. Kuluttajaviraston selvityksessä kunnallisen kuluttajaneuvonnan kokonaiskustannuksiksi on arvioitu noin 3,5 miljoonaa euroa vuodessa. Kuluttajaneuvojien asukasta kohti lasketut kustannukset ovat arviolta 0,63 euroa ja vaihtelevat kunnittain lähes 2 eurosta alle 10 senttiin. Kuluttajaneuvonnan kustannukset vuonna 2008 arvioidaan noin 3,9 miljoonaksi euroksi.¹⁷⁴

Kuluttajaneuvonnan siirto valtiolle on tarkoitus rahoittaa niin, että pienennetään asukaskohtaisella määrällä kuntien yleistä valtiosuutta. Työryhmän ehdotuksen mukaan yleisen valtiosuuden vähennys olisi kaikissa kunnissa 0,73 euroa asukasta kohti. Näin syntyvä valtiosuusmenojen säästö esitetään siirrettäväksi kuluttajaneuvonnan kustantamiseen valtion varoista. Määrärahasta siirrettäisiin noin 3,45 miljoonaa euroa sisäasiainministeriölle lääninhallitusten järjestämään kuluttajaneuvontaan sekä noin 450 000 euroa Kuluttajavirastolle. Lisäksi siirtymävaiheessa syntyy erilliskustannuksia: 400 000 euroa sähköisten järjestelmien kehittämisestä ja käyttöönotosta ja 100 000 euroa muista menoista.

Näkemyksiä ehdotuksesta

Ehdotus kuluttajaneuvonnan siirtämisestä lääninhallitukseen otettiin kuluttajahallinnossa melko myönteisesti vastaan. Enemmistö lausunnonantajista kannatti siirtoa. Enemmistöön kuuluivat muun muassa lääninhallitukset, Kuluttajavirasto, elinkeinoelämän järjestöt sekä kuluttaja- ja kotitalousalan järjestöt. Eräät kuluttajahallinnon ulkopuoliset lausunnonantajat (mm. sisäasiainministeriö, valtiovarainministeriö ja Suomen Kuntaliitto) kannattivat ensisijaisena vaihtoehtona kuluttajaneuvonnan siirtämistä oikeusaputoimistoille. Oikeusministeriön mukaan on toissijaista, järjestävätkö neuvonnan lääninhallitukset vai oikeusaputoimistot, kunhan kuluttajaneuvonnan jatkuvuus, laatu ja yhtenäisyys taataan tasapuolisesti koko maassa.

Elinkeinoelämän järjestöt pitivät lausunnoissaan kuluttajaneuvontaa tärkeänä ja hyödyllisenä. Ne katsoivat, että toimiva kuluttajaneuvonta on sekä kuluttajien että elinkeinoelämän etu. Järjestöt pitivät hyvänä sitä, että

¹⁷⁴ *Kunnallinen kuluttajaneuvonta 2005.*

ehdotuksen mukaan tietoja ja neuvontaa annetaan kuluttajien lisäksi myös elinkeinonharjoittajille. Käytännössä on huomattu, että ongelmia ja ristiriitoja saattaa syntyä myös siksi, että osa elinkeinonharjoittajista ei tunne kuluttajansuojalainsäädäntöä eikä kuluttajan oikeudellista asemaa koskevaa sääntelyä. Kysymys on siten kuluttajansuojaan liittyvän informaation jakamisesta esimerkiksi kuluttajien valituksia käsiteltäessä niin, että elinkeinonharjoittajat voisivat omatoimisesti ottaa toiminnassaan huomioon kuluttajien aseman.

Oikeusaputoimistovaihtoehtoa perusteltiin muun muassa sillä, että oikeusaputoimistojen tehtäväkokonaisuutta on esitetty laajennettavaksi holloustoimilain mukaiseen edunvalvontaan sekä talous- ja velkaneuvonnan järjestämiseen. Katsottiin myös, että oikeusaputoimistojen oikeudellinen neuvonta on pitkälti samanlaista kuin kuluttajaneuvontapalveluihin sisältyvä oikeudellinen neuvonta. Asiakasneuvonta olisi tässä vaihtoehdossa mahdollista järjestää keskitetysti. Kuluttajaneuvojat voisivat toimia oikeusaputoimistojen yhteydessä erillisenä yksikkönä¹⁷⁵.

Työryhmä toi esiin sen, että oikeusaputoimistoissa kuluttajariita-asioita on käsitelty vähän, joten niillä ei ole ennestään erityistä kuluttajansuojaoikeudellista osaamista. Oikeusaputoimistoilla ei ole yhteyttä kuluttajapolitiikkaan eikä Kuluttajaviraston tulosohjausmallille ole olemassa vastaavaa valmista mallia. Oikeusministeriö huolehtisi tässä vaihtoehdossa tulosohjauksesta.

Työryhmä perusteli lääninhallitusvaihtoehtoa sillä, että kuluttajaneuvonta sopisi yhteen muiden lääninhallituksen kuluttajahallinnon tehtävien kanssa ja eri tehtävälohkoilla voitaisiin hyödyntää jo olemassa olevaa osaamista ja tietoja (valistustehtävät ja valvontatehtävät). Resurssien siirto tehtävästä toiseen työtilanteen mukaan olisi mahdollista järjestää joustavasti. Uusia tulosohjausmenetelmiä ei tarvitsisi kehittää, koska Kuluttajavirasto huolehtii tulosohjauksesta jo muissakin kuluttajahallinnon tehtävissä. Tulossopimuksissa voitaisiin sopia lääninhallituksen omia toimipisteitä laajemmasta palveluverkosta sekä kuluttajaneuvonnan resursseista.

Eräät tahot (mm. Kunnalliset kuluttajaneuvojat ry, Kuluttajavirasto ja Suomen Kuluttajaliitto ry) arvostelivat lausunnoissaan neuvojen määrää liian pieneksi. Lausunnoissa huomautettiin, että ehdotettu 63 neuvojaa merkitsisi yhtä neuvojaa kohti noin 82 000 asukasta. Väestöpohjana oli aiemmin tavoiteltu 40 000–60 000 asukasta per neuvoja, mikä tarkoittaisi

¹⁷⁵ Valtiolla on 65 oikeusaputoimistoa. Ne sijaitsevat yleensä käräjäoikeuspaikkakunnilla. Toimistoissa työskentelee noin 220 oikeusavustajaa ja saman verran toimistohenkilökuntaa. Oikeusaputoimistoilla on sivutoimistoja ja sivuvastaanottoja. Kuluttajaneuvontaan nimettäisiin tietyt oikeusaputoimistot.

88–130 kuluttajaneuvojaa. Riskinä pidettiin sitä, että annettavan neuvonnan määrä tulee vähenemään entisestään, jollei toiminta muuten tehostu. Eräissä lausunnoissa esitettiin, että kunnalliselle kuluttajaneuvonnalle tulisi asettaa laatua ja määrää koskevat kriteerit.

Kuluttajavirasto piti lausunnossaan tärkeänä sitä, että lääninhallitusvaihtoehto mahdollistaa myös neuvonnan organisoinnin niin, että kuluttajaneuvontaa antavat yksiköt ovat riittävän suuria ja neuvontaa antavilla henkilöillä on riittävä asiantuntemus. Lääninhallitusvaihtoehto mahdollistaa myös erilaisten sähköisten ja puhelinpalvelujärjestelmien edelleen kehittämisen sekä neuvojen tehokkaan koulutuksen.

Eri tahojen välillä on jossain määrin näkemyseroja tekniikan mahdollisuuksista ratkaista saavutettavuusongelmat. Työryhmä on huomauttanut, että asiakkaan ei useinkaan tarvitse käydä kuluttajaneuvojan toimistossa. Sen mukaan neuvonnan saatavuutta heikentämättä on mahdollista muodostaa suurempia toiminta-alueita ja asiakaslähtöisiä kokonaisuuksia. Tietotekniikka tarjoaa mahdollisuuden kuluttajaneuvonnan toimintatapojen kehittämiseen ja asiakkaan itsenäisen tiedonhaun tukemiseen.

Kunnalliset kuluttajaneuvojat ry toivat tarkastuksessa esiin sen, että hankalimmat ongelmat voivat edellyttää kuluttajan henkilökohtaista käyntiä kuluttajaneuvonnan luona. Tällöin kuluttajan matka kuluttajaneuvojan luo ei saisi tulla kohtuuttoman pitkäksi. Toisaalta kauppaa tehdään nykyisinkin laajalla alueella, ja usein elinkeinonharjoittajat esimerkiksi autokauppavalituksissa ovat muualta kuin omalta paikkakunnalta. Kunnalliset kuluttajaneuvojat ry:n mukaan keskitetyn puhelinneuvonnan järjestäminen ja sähköisten palveluiden kehittäminen on kannatettavaa erityisesti ohjeistuksen ja tiedotuksen muodossa.

Sisäasiainministeriön asettama työryhmä eräiden tehtävien organisoimiseksi valtion paikallishallinnossa

Sisäasiainministeriön asettama työryhmä ehdotti enemmistöpäätöksellä 31.8.2007 valmistuneessa väliraportissaan kuluttajaneuvonnan sijoittamista maistraatteihin. Kuluttajaneuvonnan organisoinnissa työryhmän tarkemman tarkastelun kohteena olivat olleet oikeusaputoimistot, lääninhallitukset ja maistraatit. Työryhmä perusteli ehdottamaansa organisoimistapaa sillä, että aluehallinnon viranomaisten tehtäväkokonaisuuksien, työnjaon ja toiminta-alueiden kokonaistarkastelun ollessa vasta alkuvaiheessa ei ole perusteltua siirtää lääninhallitukseen tehtäviä, jotka luonteensa vuoksi soveltuvat parhaiten valtion paikallishallinnossa järjestettäväksi. Työryhmän mielestä paikallishallinnon viranomaisista maistraatti on kuluttajaneuvonnalle sopivin sijoituspaikka.

Ehdotuksen mukaan valtiovarainministeriö määräisi ne maistraatit, joissa kuluttajaneuvontaa hoidetaan. Lehtitietojen mukaan kauppa- ja teollisuusministeriö valmistelee neuvontapisteiden määrän vähentämistä 20–30:een, kun tällä haavaa neuvontaa saa noin 110 pisteestä¹⁷⁶. Muilta osin tämän työryhmän ehdotukset ovat pitkälti samansisältöisiä kuin kauppa- ja teollisuusministeriön asettaman työryhmän ehdotukset.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa Itä-Suomen lääninhallitus katsoo, että kuluttajaneuvonnalla ja lääninhallitusten kuluttajatehtävillä on selvä asiallinen yhteys ja niiden hoitaminen samassa organisaatiossa toisi sellaisia synergiaetuja, joita kuluttajaneuvonnan ja rekisteritoimen yhteydestä ei synny. Lisäksi lähiaikoina tulee ratkaistavaksi myös se, miten talous- ja velkaneuvonta järjestetään uudelleen. Itä-Suomen lääninhallituksen mukaan käytäntö on osoittanut, että kuluttajaneuvonta ja talous- ja velkaneuvonta on järkevä hoitaa samassa palveluyksikössä.

3.10 Kuluttajajärjestöt

Suomalainen kuluttajapolitiikka on ollut selkeästi viranomaisvetoista, jolloin vapaaehtoisella kuluttajien järjestötoiminnalla on ollut melko heikko asema. Suomessa toimii kaksi varsinaista kuluttajajärjestöä Suomen Kuluttajaliitto ry ja Kuluttajat–Konsumenterna ry, jotka saavat valtionavustusta toimintaansa. Niiden lisäksi valtionavustusta saa Työtehoseura ry:n kotitalousosasto¹⁷⁷. Tarkastuksessa on keskitytty kahden kuluttajajärjestön rooliin kuluttaja-asioiden kentässä ja kiinnitetty erityistä huomiota kuluttajaviranomaisten ja -järjestöjen työnjakokysymyksiin sekä toisaalta kuluttajajärjestöjen saamiin valtionavustuksiin.

¹⁷⁶ *Lapin Kansa* 8.9.2007.

¹⁷⁷ *Työtehoseura ry:n kotitalousosaston toiminnan tarkoituksena on kotitalouden toimivuuden ja tehokkuuden edistäminen sekä kuluttajien omien toimintaedellytysten parantaminen. Työtehoseura ry tekee kotitalousalan hyödyketutkimusta (mm. erilaisia testauksia), tutkii ja kehittää asumista ja asuntojen toiminnallisia ratkaisuja sekä kotitalouden palveluja ja yritystoimintaa. Kuluttajavirasto on tehnyt Työtehoseura ry:ltä vuosittain pienimuotoisia hankintoja, jotka ovat liittyneet viraston teettämiin tutkimuksiin ja testauksiin (esim. kotitalouden pienkoneiden ja työvälineiden vertailut Kuluttaja-lehdelle). Vuonna 2006 näiden hankintojen arvo oli alle 10 000 euroa (vuonna 2005 vajaat 15 000 euroa).*

TAULUKKO 4. Valtionavustus kuluttajärjestöille vuonna 2006 (euroa).

Valtionavustus kuluttajärjestöille vuonna 2006	€
Suomen Kuluttajaliitto ry	479 000
Kuluttajat–Konsumenterna ry	25 000
Työtehoseura ry:n kotitalousosasto	169 000
Yhteensä	673 000

Kuluttajärjestöille myönnetty valtionavustus on säilynyt 2000-luvun samansuuruisena vuodesta 2000 vuoteen 2006 (vuosittain 673 000 euroa).

Käsitellessään hallituksen esitystä vuoden 2007 talousarvioksi valtiovarainvaliokunta lausui momentista 32.40.50, että "kuluttajärjestöjen valtionavustus on ollut useita vuosia samalla tasolla. Kuluttajien toimintaympäristö muuttuu kuitenkin jatkuvasti yhä haasteellisemmaksi puolueettoman tiedonsaannin kannalta. Tästä johtuen kuluttajaneuvonnan palveluja tulisi lisätä ja vahvistaa niin, että ne ovat myös alueellisesti tasapuolisia. Valiokunta viittaa myös hallituksen kuluttajapoliittiseen ohjelmaan, jonka tavoitteiden mukaan kuluttajille turvataan riittävä tietopohja ja kyky toimia kehittyvillä markkinoilla." ¹⁷⁸

Kuluttajaneuvonnan toimintaedellytysten vahvistamiseksi momentille lisättiin 150 000 euroa, joka osoitettiin Suomen Kuluttajaliitto ry:n toiminnan turvaamiseen. Eduskunta hyväksyi momentin 32.40.50 määrärahan valtiovarainvaliokunnan päätöksen mukaisena ¹⁷⁹.

3.10.1 Kuluttajärjestöjen toiminta

Kuluttajärjestöjen mukaan järjestöjen tehtävänä on toimia läheisessä yhteydessä kuluttajiin, ajaa kuluttajien arkipäivän etuja ja kannustaa heitä aktiiviseen toimintaan. Järjestöjen mielestä markkinoilla esiintyvien epäkohtien poistaminen vaatii nopeasti ja vahvasti reagoivaa kuluttajaa ja kuluttajaliikettä viranomaistoiminnan rinnalle.

Suomen Kuluttajaliitto ry määrittelee itsensä kuluttajien edunvalvojaksi ja kuluttajien neuvonta- ja tiedonvälityskeskukseksi. Liitto neuvoo ja palvelee kuluttajia oikeudellisissa ja taloudellisissa asioissa sekä elintarvikkeita, ravitsemusta, terveyttä, turvallisuutta ja ympäristöä koskevilla kysymyksissä. Liitto antaa kuluttajaneuvontaa. Erityisesti se on keskittynyt

¹⁷⁸ VaVM 41/2006 vp.

¹⁷⁹ EK 45/2006 vp.

asumisasioiden neuvontaan. Tätä toimintaa on avustanut myös Raha-automaattiyhdistys ry¹⁸⁰. Edunvalvonnan muotoja ovat osallistuminen lainsäädäntö- ja muihin hankkeisiin, kuluttajien edustaminen erilaisissa elimissä sekä lausuntojen ja kannanottojen laatiminen. Liitto julkaisee neljä kertaa vuodessa ilmestyvää Nappo-lehteä. Liiton jäseninä on 64 paikallista kuluttajayhdistystä eri puolilla Suomea. Jäseniksi ovat liittyneet myös 11 valtakunnallista järjestöä ja noin 300 yksityishenkilöä, jotka ovat liittyneet ns. suorajäseniksi.

Suomen Kuluttajaliitto ry:tä pienempi kuluttajajärjestö Kuluttajat–Konsumenterna ry on tehnyt yhteistyötä erilaisten ruohonjuuritason kansalaisjärjestöjen kanssa esimerkiksi kestävästä kulutuksesta koskevissa asioissa. Toiminnan painopisteinä ovat viime vuosina olleet muun muassa elintarvikeasiat, pankkipalvelut ja ekoneuvonta. Järjestön mukaan toiminta on suuntautunut pitkälti kuluttajapoliittisen ohjelman painopisteisiin, mutta toimintaa on olennaisesti rajoittanut voimavarojen niukkuus: valtionavustus on jo vuosia pysynyt 25 000 eurossa ja muut tulot ovat olleet satunnaisia ja pieniä, lähinnä projektivastuuksia eri ministeriöiltä (vuonna 2004 yhteensä noin 85 500 euroa). Järjestön jäsenmäärä on kasvanut hitaasti. Yhdistyksen ainoa vakinainen toimihenkilö on osapäiväinen toiminnanjohtaja. Muu henkilöstö on projektivastuusin ja työvoimatuen avulla palkattua sekä vapaaehtoistyöntekijöitä.

EU-tasolla kuluttajajärjestöjen ja yleensä kansalaisjärjestöjen panos kuluttajapoliittisten asioiden valmisteluun on periaatteessa merkittävä. Kuluttajajärjestöt osallistuvat eurooppalaiseen ja kansainväliseen yhteistyöhön lähinnä kuluttajajärjestöjen eurooppalaisen kattojärjestön, Euroopan kuluttajaliiton (Bureau Européen des Unions de Consommateurs, BEUC), kautta. Suomen Kuluttajaliitto ry, varajäsenenään Kuluttajat–Konsumenterna ry, edustaa suomalaisia kuluttaja- ja neuvontajärjestöjä Euroopan komission yhteydessä toimivassa neuvoa-antavassa kuluttajaryhmässä (European Consumer Consultative Group, ECCG). Kuluttajat–Konsumenterna ry edustaa suomalaisia kuluttaja- ja kotitalousjärjestö-

¹⁸⁰ Suomen Kuluttajaliitto ry aloitti maaliskuussa 2007 Raha-automaattiyhdistys ry:n tuella asumisasioiden asiamiestoiminnan, joka on jatkoa vuonna 2003 alkaneelle asumisasioiden neuvontaprojektille. Toiminta vakinaistettiin, koska avun tarve asumiseen liittyvissä kysymyksissä on suuri eikä maksutonta neuvontaa ole muualta saatavissa. Asumisasioiden asiamiestoiminta käsittää neuvontaa puhelimitse ja sähköpostitse, yleisölle avoimia koulutustilaisuuksia eri puolilla Suomea sekä tarvittavan materiaalin tuottamista. Neuvontaa annetaan huoneenvuokrasuhteisiin (ml. vuokranvälitys) liittyvissä kiistoissa vuokralaisille ja vuokranantajille, asunto-osakeyhtiöön liittyvissä ongelmissa osakkaille sekä asumisoikeusasumiseen liittyvissä kysymyksissä asumisoikeuden haltijoille.

jä Euroopan talous- ja sosiaalikomiteassa. Se on myös Maailman metsäneuvoston (Forest Stewardship Council, FSC) sosiaalisen kamarin jäsen ja mukana Suomen FSC:n hallituksessa. Kuluttajajärjestöt ovat myös osallistuneet joihinkin yhteisiin hankkeisiin EU:n eri jäsenmaiden kuluttajajärjestöjen kanssa. Järjestöjen mukaan niiden osallistumista EU-tason yhteistyöhön rajoittaa resurssipula.

Kuluttajajärjestöjen mukaan vapaaehtoisen kuluttajaliikkeen toimintaa haittaavat ainakin seuraavat ongelmat:

- kuluttajapolitiikan heikko asema yhteiskunnassa
- kuluttaja-asioiden hajautuminen useille eri tahoille
- kuluttajaliikkeen vähäiset voimavarat (esim. osa-aikainen ja riittämätön henkilöstö) ja siitä johtuva kuluttajaliikkeen huono näkyvyys yhteiskunnassa
- paikallisen kuluttajatoiminnan sattumanvaraisuus ja epätasaisuus
- ihmisten heikko sitoutuminen järjestötoimintaan
- kuluttajia opastavan, puolueettoman tiedon vähäisyys.

Järjestöt ovat vuosia yrittäneet saada jonkinlaista "tasokorotusta" avustuksiin. Järjestöjen toiminnan rahoitus on koostunut valtionavustuksesta ja projektikohtaisesta tuesta. Järjestöjen voimavaroja suhteessa niiden toimintakenttään voidaan pitää niukkoina¹⁸¹.

Järjestöjen rooli viranomaisvaltaisessa kentässä herättää kysymyksiä. Järjestöt antavat oikeudellista ja muuta kuluttajaneuvontaa, tosin rajallisesti ja osittain maksullisena. Esimerkiksi Suomen Kuluttajaliitto ry:n neuvontapalvelu on toiminut aktiivisesti asumisasioiden neuvonnassa sekä aiemmin ylivelkaantuneiden perheiden auttamisessa. Järjestöt ovat antaneet talousneuvontaa, tehneet kuluttaja-alan selvityksiä, oppaita, Internet-sivuja ja kampanjoineet kuluttajan aseman parantamiseksi. Niillä on ollut melko aktiivinen rooli esimerkiksi kestävän kehityksen kulutusmallien mietinnässä.

Tarkastuksen perusteella kuluttajajärjestöjen roolia mielipiteenmuodostajana ja tiedontuottajana olisi syytä miettiä uudelleen. Nykyisin järjestöt tekevät esimerkiksi Kuluttajaviraston mukaan ehkä liikaa samoja asioita ja hoitavat samoja ongelmia kuin virasto. Olisikin tarpeen tarkastella, mitä uutta järjestöt voisivat tuoda kuluttaja-asioiden hoitoon. Järjestöt voivat

¹⁸¹ Mainittakoon, että opetusministeriön myöntämät avustukset kotitalousneuvontajärjestöjen (esim. Maa- ja kotitalousnaisten Keskus ry ja Marttaliitto ry) toimintaan vuodeksi 2007 olivat vajaat 2,4 miljoonaa euroa. Tosin myös kotitalousneuvontajärjestöjen jäsenmäärät ovat huomattavasti suuremmat kuin kuluttajajärjestöjen.

kuitenkin täydentää kuluttajaviranomaisten toimintaa: kuluttajatiedon antamisessa eri viranomaisten, elinkeinoelämän ja kolmannen sektorin, kuten kuluttajajärjestöjen, verkottuminen on tärkeää. Toimintojen rinnakkaisuutta puoltaa se, että eri toimijat tavoittavat eri kohderyhmiä.

Tarkastuksen perusteella valistus- ja neuvontatehtävien työnjakoa eri kuluttajahallinnon toimijoiden kesken on syytä harkita uudelleen, kun päätetään lopullisesti siitä, miten kunnallisen kuluttajaneuvonnan tehtävä hoidetaan.

Ruotsissa kuluttajien kattojärjestö (Sveriges Konsumenter) on toukuusta 2006 lähtien vastannut sikäläisen Kuluttaja-lehden (Råd & Rön) toimittamisesta. Tämän on katsottu vahvistaneen järjestön mahdollisuuksia toimia mielipiteenmuodostajana ja hankkia uusia jäseniä.¹⁸² Suomessa Kuluttajavirasto on vastannut Kuluttaja-lehden toimittamisesta. Vastaisuudessa tuottavuusohjelman toteuttaminen tuo kuitenkin paineita viraston hoitamien tehtävien uudelleenjärjestelyihin. Tässä yhteydessä esimerkiksi Kuluttaja-lehden toimittamista olisi syytä harkita ennakkoluulottomasti. Uusi järjestely voisi vapauttaa lehteä viranomaisjulkaisijaa vapaampaan ilmaisuun ja lisätä sen näkyvyyttä ja painoarvoa.

Kuluttajajärjestöillä on edustajia yli sadassa valtion ja muiden yhteistyötahojen komiteassa ja toimikunnassa. Kauppa- ja teollisuusministeriön mukaan kuluttajajärjestöt ovat merkittävä lausunnonantajataho, kun ministeriössä valmistellaan esimerkiksi uutta lainsäädäntöä. Kuluttajajärjestöillä on edustus monissa kauppa- ja teollisuusministeriön neuvottelukunnissa ja muissa vastaavissa toimielimissä. Sama koskee myös kotitalousneuvontajärjestöjä, jotka saavat valtionavustusta toimintaansa opetusministeriön hallinnonalalta.

Tarkastuksen yhteydessä tehtyjen haastattelujen perusteella järjestöillä on oma paikkansa kuluttaja-asioiden kentässä, mutta erityisesti järjestöjen alueellinen ja paikallinen kytkentä ja siten myös toiminta ja sen kautta syntyvä näkyvyys on melko vähäistä. Tosin Suomen Kuluttajaliito ry:llä on noin 60 paikallisyhdistyksiä, mutta vain osa niistä toimii aktiivisesti.

Suomalaista kuluttajaliikettä voidaan luonnehtia melko heikoksi ja hajanaiseksi. Järjestöt ovat hoitaneet tehtäviään osa-aikaisen ja osittain tilapäisen henkilöstön turvin, osittain myös työllistämisarvoihin. Myöskään järjestöjen jäsenmäärät eivät ole viime vuosina kasvaneet merkittävästi. Niin kauan kun kuluttajien oma järjestötoiminta on heikkoa, järjestöille on vaikea säilyttää uusia tehtäviä. Toisaalta niukat voimavarat heikentävät järjestöjen toimintaedellytyksiä, joten noidankehä on tavallaan valmis.

¹⁸² *Trygga konsumenter som handlar hållbart – Konsumentpolitikens mål och inriktning 2005, 50.*

Kuluttajajärjestöt ovat jo pitkään kärsineet resurssien puutteesta; toisaalta niiden jäsenhankinta ei ole onnistunut parhaalla mahdollisella tavalla. Yhdeksi syyksi järjestöistä todettiin, että suomalaiset kuluttajat eivät oikein halua liittyä järjestöihin. Lisäksi järjestökentällä toimii tavallaan kaksi "kilpailevaa" järjestöä: suurempi Suomen Kuluttajaliitto ry ja pienempi Kuluttajat–Konsumenterna ry. Järjestöt ovat käyneet useaan otteeseen yhdistymisneuvotteluja, mutta tähän mennessä neuvottelut ovat kariutuneet. Kauppa- ja teollisuusministeriö on tukenut järjestöjen yhdistymistavoitetta.

Tarkastuksen perusteella kuluttajajärjestöjen roolia kuluttaja-asioiden kentällä voidaan luonnehtia täydentäväksi. Kun "kauppa- ja teollisuusministeriöläinen" kuluttajahallinto valjastaa kuluttajat palvelemaan ja "sparaamaan" elinkeinoelämää, niin kuluttajajärjestöt tuovat esiin heikkojen ja haavoittuvien kuluttajien näkökulmaa ja yrittävät puolustaa heidän etujaan. Tämä on tärkeä tehtävä.

Järjestöt voisivat siten erikoistua heikkojen kuluttajien asioiden ajamiseen – työ, jota ne toisaalta ovat jo pyrkineet tekemään. Heikoilla kuluttajilla on yhtymäkohtia myös sosiaali- ja terveysministeriön puolelle, mikä edellyttäisi verkostojen luomista siihen suuntaan.

3.10.2 Järjestöille myönnetty valtionavustus

Tarkastuksessa on selvitetty sitä, onko kuluttajajärjestöille myönnettyjen valtionavustusten hallinnoinnissa noudatettu säännöksiä eli onko valtionavustusten myöntäminen ja maksaminen sekä käytön seuranta ja valvonta hoidettu säännösten mukaisesti. Valtionavustuksen käyttöä ei ole tarkastettu.

Tarkastuksessa havaittiin valtionavun hallinnoinnissa ja valvonnassa useita puutteita, joita myös tarkastusviraston tilintarkastuksen toimintayksikkö on selvittänyt ja tarkastanut. Näistä tarkastushavainnoista on raportoitu tilintarkastajan väliraportissa 15.12.2006, jonka kaikkia havaintoja ei käsitellä tässä kertomusluonnoksessa. Seuraavassa on käsitelty keskeisimpiä tilintarkastuksen havaintoja tämän tarkastuksen näkökulmasta.

Kuluttajavirasto hallinnoi talousarvion momenttia 32.40.50, valtionavut kuluttajajärjestöille. Momenttiperustelujen selvitysosassa on esitetty arvio valtionapumäärärahan käytön jakaantumisesta kahdelle nimetylle kuluttajajärjestölle sekä Työtehoseuran ry:n kotitalousosastolle. Momenttiperustelujen päätösosan mukaan "määrärahaa saa käyttää avustuksena kuluttajajärjestöjen ja Työtehoseura ry:n kotitalousosaston tukemiseen Kuluttajaviraston määrittelemistä toiminnoista aiheutuviin kuluihin". Momenttiperustelujen selvitysosassa todetaan, että "kuluttajajärjestöt ovat kuluttajien

etujärjestöjä, missä ominaisuudessa ne neuvovat kuluttajia sekä jakavat ja välittävät niille kuluttajatietoa".¹⁸³ Nämä perustelut ovat pysyneet samoina monta vuotta. Näihin valtionavustuksiin sovelletaan valtionavustuslakia (688/2001). Ne ovat luonteeltaan yleisavustuksia.

Kuluttajajärjestöt ja Työtehoseura ry lähettävät vuosittain perustellut hakemukset valtionavustuksen saamiseksi Kuluttajavirastolle. Hakemuksissa on mainittu muun ohella haetun valtionavustuksen määrä. Virasto ottaa nämä määrät huomioon laatiessaan ehdotuksensa talousarvioehdotukseksi kauppa- ja teollisuusministeriölle. Käytännössä valtionavustusten suuruus ja jakautuminen eri järjestöjen kesken on ollut usean vuoden ajan sama. Talousarvion hyväksymisen jälkeen järjestöt lähettävät hakemukset valtionavustusten saamiseksi käyttöönsä, ja Kuluttajavirasto tekee valtionavustuspäätökset.

Tässä tarkastuksessa kiinnitettiin huomiota siihen, että valtionavustuspäätöksissä on valtionavustuksen käyttötarkoituksesta pelkästään mainittu, että valtionavustusta myönnetään "kuluttajatoiminnasta aiheutuviin menoihin". Valtionavustuspäätöksestä eivät käy ilmi seuraavat valtionavustuslain 11 §:n edellyttämät asiat:

- valtionavustuksen kohteena olevan toiminnan tai hankkeen hyväksyttävät kustannukset
- valtionavustuksen enimmäismäärä valtionavustuksen kohteena olevasta toiminnasta
- saajan valtionavustuksen kohteena olevasta toiminnasta saamien tulojen sekä saajan muiden tulojen vaikutus valtionavustuksen määrään ja käyttöön
- valtionavustuksen käyttöaika.

Tilintarkastajan 8.5.2007 päivätyn vuosiyhteenvedon mukaan Kuluttajavirasto ei ole antanut erillistä ohjetta valtionavun käyttämisestä. Viimeisin virastosta löytynyt ohje oli elinkeinohallituksen antama. Se on vuodelta 1986. Tässä tarkastuksessa kävi ilmi, että Kuluttajavirasto on ryhtynyt toimenpiteisiin uuden ohjeen laatimiseksi.

Tässä tarkastuksessa saatujen tietojen mukaan osittain varojen käyttöä ohjataan järjestöjen kanssa käytävissä (tulos)neuvotteluissa, joista osasta oli dokumenttina neuvottelupöytäkirja. Varsinaisia tulossopimuksia ei siten tehdä, eikä myöskään neuvotteluja ole käyty systemaattisesti joka vuosi. Kuluttajavirastosta kerrottiin, että virastossa on ollut epätietoisuutta siitä, kuinka tiukasti virasto voi puuttua itsenäisten yhdistysten toimintaan. Puuttumisen suhteen on ollut tiettyä arkuutta. Lähinnä on keskitytty var-

¹⁸³ *Valtion talousarvioesitys 2006.*

mistamaan, ettei viraston ja järjestöjen toiminnassa olisi päällekkäisyyksiä. Viraston mukaan yhteistyömahdollisuuksien kartoittamista hankaloittaa muun muassa se, että järjestöille on vaikea asettaa ehtoja. Valtionavustuslain 11 §:n 4 momentin mukaan valtionavustuspäätöksestä tulee lisäksi käydä ilmi valtionavustuksen asianmukaisen käyttämisen sekä valtionavustuksen saajan oikeuksien ja velvollisuuksien selkeyden edellyttämällä tavalla myös muut valtionavustuksen maksamisen sekä käytön valvonnan perusteet, joten valtionapuviranomaisella on mahdollisuus ja jopa velvollisuus asettaa avustukselle sellaiset ehdot, jotka turvaavat sen, että valtionavustus käytetään tuloksellisesti tarkoitukseensa.

Kuluttajajärjestöjen on valtionavustuspäätöksen mukaan annettava keväällä kuukauden kuluessa tilinpäätöksestä selvitys valtionavustuksen käytöstä. Selvitykseen sisältyvät tilinpäätös sekä tilintarkastajan lausunto. Tarkastuksen yhteydessä osa selvityksistä löytyi, osa ei. Kuluttajavirasto lupasi pyytää järjestöiltä puuttuvat selvitykset. Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa Suomen Kuluttajaliitto ry korostaa, että se ei ole milloinkaan jättänyt toimittamatta selvitystä valtionavustuksen käytöstä. Kuluttajavirastolla ei ole myöskään ollut huomauttamista Suomen Kuluttajaliitto ry:n antamiin valtionavustusselvityksiin silloin, kun virasto on tehnyt tarkastusta liiton tiloissa tositteista ja muista asiakirjamateriaalista.

Tilintarkastuksen raporteissa on muun ohella tuotu esille, että valtionavustuslain 15 §:n mukaan valtionapuviranomaisen on huolehdittava valtionavustuksen asianmukaisesta ja riittävästä valvonnasta. Raporttien perusteella Kuluttajavirastossa ei ole vuoden 2002 jälkeen selvitty, ovatko valtionavustuksen saajan selvityksessään esittämät kustannukset hyväksyttäviä, eikä muutoinkaan valvottu valtionavustusten käyttöä. Kuluttajaviraston tulee suorittaa valtionapujen valvontaa näiden asianmukaisen käytön varmistamiseksi valtionavustuslain edellyttämässä laajuudessa.

Tässä tarkastuksessa on kiinnitetty huomiota myös siihen, ettei Kuluttajavirasto edellä mainittujen laiminlyöntien ole voinut dokumentoida suorittamaansa tarkastusta eikä ilmoittaa sen tuloksesta valtionavustuksen saajalle, kuten sen olisi pitänyt.

Tässä tarkastuksessa kiinnitettiin huomiota myös siihen, että valtionavustuslain 36 §:ssä on muun ohella säädetty, että valtionapuviranomaisen on sopivalla tavalla seurattava myöntämiensä valtionavustusten käytön tuloksellisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta sekä valtionavustusten vaikutuksia kilpailuun, eri väestöryhmien asemaan samoin kuin niiden ympäristö- ja muita vaikutuksia ja että valtionapuviranomaisen on määräjoin arvioitava valtionavustusten tarpeellisuutta ja kehittämistarpeita. Talousarvioesityksen momenttiperustelujen selvitysosassa on seuraava vaikuttavuustavoite: "kotitalouksien toimivuus ja tehokkuus sekä

kuluttajien omat toimintaedellytykset paranevat järjestöjen myötävaikutuksella".

Tämän tarkastuksen mukaan Kuluttajavirasto ei ole tehnyt mitään toimenpiteitä eikä vaatinut mitään selvityksiä valtionavustuslain 36 §:n perusteella eikä talousarvioesitysten momenttiperustelujen johdosta ole asettanut mitään ehtoja valtioavustuksen saajille.

Haastatteluissa Kuluttajavirastossa korostettiin kuluttajajärjestöjen itsenäisyyttä – osittain vaikutelmaksi jäi varovainen, ehkä hieman passiivinenkin suhtautuminen kuluttajajärjestöihin. Kuluttajavirastosta todettiin myös suoraan, että virasto ei pidä "postikonttorin" roolistaan avustusten hallinnoinnissa. Ministeriön mukaan taas se, että Kuluttajavirasto maksaa valtionavustukset kuluttajajärjestöille, on käytännöllinen ratkaisu.

Tämänkin tarkastuksen perusteella kuluttajajärjestöille myönnettyjen valtionavustusten käytön ohjausta ja valvontaa tulisi parantaa.

4 Tarkastusviraston kannanotot

Tarkastuksen yleisenä tavoitteena oli arvioida, toimiiko suomalainen kuluttajahallinto parhaalla mahdollisella tavalla kuluttajien hyvinvoinnin edistämiseksi, kuten kuluttajapolitiisessa ohjelmassa on esitetty. Tarkastelun kohteeksi rajattiin kauppa- ja teollisuusministeriön sekä osittain myös oikeusministeriön hallinnonaloille keskittynyt kuluttajahallinnon ydin: kauppa- ja teollisuusministeriö, Kuluttajavirasto, Kuluttajatutkimuskeskus, kuluttajariitalautakunta sekä lääninhallitusten kilpailu- ja kuluttajaosastot, kunnallinen kuluttajaneuvonta ja kuluttajajärjestöt. Näiden lisäksi tarkastuksessa käsiteltiin myös kuluttajapolitiikan horisontaalisuuteen liittyviä kysymyksiä. Tarkastuksessa selvitettiin kuluttajapolitiikalle ja -hallinnolle asetettuja tavoitteita, hallinnon toimintaa näiden tavoitteiden toteuttamiseksi ja arvioitiin koko kuluttajahallinnon toimivuutta ja tuloksellisuutta.

Tarkastuksen päätulos

Yksiselitteisen vastauksen antaminen tarkastuksen pääkysymykseen ei ole mahdollista, mutta keskeisten kuluttajahallinnon toimijoiden yleinen käsitys oli, että suomalaisen kuluttajansuojan tila on suhteellisen hyvä ja suomalainen kuluttajahallinto toimii yleisesti ottaen kohtalaisen hyvin. Tarkastuksessa ei tullut myöskään ilmi seikkoja, jotka olisivat perusteena muunlaisiin johtopäätöksiin. Haastateltujen mukaan eniten kuluttajansuojan toimivuutta ovat haitanneet niukat voimavarat.

Tarkastuksen mukaan kuluttaja-asioiden painoarvo päätöksenteossa on yleisesti ottaen varsin vähäinen. Ylipäänsä kuluttaja-asioiden tuloksellista hoitamista häiritsee tietynlainen marginaalisuus.

Suomalaista kuluttajansuojajärjestelmää pidettiin erityisesti eurooppalaisessa ja kansainvälisessä vertailussa suhteellisen hyvänä, jopa edistyksekkäänä. Tosin tutkittua tietoa tästä ei ole. Kiitosta saivat erityisesti kunnallinen kuluttajaneuvonta ja mahdollisuus maksuttomaan kuluttajariitalautakuntakäsittelyyn, vaikka käytännössä niiden molempien toimivuutta ovat vakavasti heikentäneet resurssipula ja toiminnan jatkuva ruuhkaantuminen. Tarkastuksen perusteella tilannetta voidaan luonnehtia myös niin, että kuluttajapolitiikan puitteet – lainsäädäntö ja ydin-instituutiot – ovat kunnossa, mutta järjestelmä ei käytännössä toimi niin hyvin kuin pitäisi.

Kulutusongelmat jatkavat kasvuaan. On kuitenkin vaikea arvioida, mitkä ovat kuluttajahallinnon todelliset vaikutusmahdollisuudet tähän kehi-

tykseen. Toimiva kuluttajansuoja edellyttää aina myös elinkeinoelämän panosta. Joskus kuluttajien lisääntyneet yhteydenotot ja valitukset voivat olla myös merkki siitä, että markkinat ovat vihdoinkin alkaneet toimia ja aktiiviset ja valistuneet kuluttajat näyttävät ja käyttävät markkinavoimaansa. Olipa syy mikä tahansa, kuluttajien valitusten joutuisa ja asiantunteva käsittely on tärkeää.

Kuluttajansuojan lähtökohtana on, että kuluttajalla on oikeus saada apua, jotta hänen lakisääteiset oikeutensa toteutuisivat. Kuluttajaviranomaisten toimintaa olennaisesti ohjaava ja määrittävä kuluttajansuojalaki perustuu kuluttajavalituksissa hierarkkiseen ratkaisumalliin, johon kuuluvat kunnalliset kuluttajaneuvot, kuluttajariitalautakunta ja kuluttajasiames. Lisäksi Kuluttajaviraston yhteydessä toimiva Euroopan kuluttajakeskus opastaa kuluttajia rajat ylittävissä kaupassa. Miten hyvin tämä kuluttajariita-asioiden ratkaisumalli näyttäisi tarkastuksen mukaan toimivan?

Valtaosa kuluttajien ja elinkeinonharjoittajien välisistä ristiriitatilanteista ratkaistaan paikallistasolla. Näin paikallinen kuluttajaneuvonta vähentää riitojen käsittelyä kuluttajariitalautakunnassa, tuomioistuimissa ja muissa oikeussuojaelimissä. Kunnallisten kuluttajaneuvontapalvelujen saatavuus ja laatu vaihtelevat kuitenkin eri puolilla maata, joten kansalliset ovat olleet eriarvoisessa asemassa. Toimimaton kuluttajaneuvonta on osaltaan rasittanut muita kuluttajaviranomaisia.

Kunta- ja palvelurakennemuutoksen yhteydessä on kuluttajaneuvonnan järjestäminen ja kustannukset päätetty siirtää valtiolle. Vielä ei kuitenkaan tiedetä, miten paikallinen kuluttajaneuvonta vastaisuudessa organisoidaan. Tarkastusvirasto pitää hyvänä, että tilanteen korjaamiseen on tartuttu ja tarkasteltu toiminnan kehittämistä palvelujen riittävän saatavuuden, tasalaatuisen neuvonnan ja järjestelyn tehokkuuden näkökulmista.

Syksystä 2005 lähtien oikeusministeriön toimialaan kuulunut kuluttajariitalautakunta antaa suosituksia yksittäisiin riitatapauksiin, kun tavarassa, palvelussa tai asuntokaupassa on ongelmia. Lautakunnan toiminnan ongelmana on koko sen toiminta-ajan ollut asioiden ruuhkautuminen ja käsittelyaikojen kohtuuton pitkittyminen. Lautakunnan tehtäviä lisättiin maaliskuussa 2007, jolloin 1.9.2005 asti kauppa- ja teollisuusministeriön toimialalle kuulunut kuluttajavalituslautakunta lakkautettiin. Myös kuluttajariitalautakunnan resursseja lisättiin kuluttajavalituslautakuntaan nähdessä. Tarkastusvirasto katsoo, että oikeusministeriön tulee seurata tarkasti kuluttajariitalautakunnan toimintaedellytysten kehittymistä ja sitä, miten lautakuntamenettelyn tehostamistoimenpiteet vaikuttavat.

Kuluttajasiames voi puuttua lainvastaiseen markkinointiin ja kohtuuttomiin sopimusehtoihin, viedä tapauksia markkinaoikeuteen ja avustaa yksittäistä kuluttajaa tuomioistuimissa, kun asialla on yleistä merkitystä.

Tällä hetkellä kuluttaja-asiamiehen valvontatyö on keinojen puuttuessa osin hampaatonta. Kuluttaja-asiamies avustaa vuosittain muutamaa kuluttajaa tuomioistuimessa. Euroopan kuluttajakeskuksen toiminta on vielä useimmille kansalaisille tuntematonta.

Myös valtioneuvoston tarkastajat kiinnittivät vuonna 2006 antamassaan kertomuksessa huomiota kuluttajaviranomaisten valvontakeinojen riittämättömyyteen. Tällä hetkellä kuluttajaviranomaisilta puuttuvat riittävät keinot tarttua nopeasti markkinoilla esiintyviin epäkohtiin, koska markkinaoikeuskäsittely on liian hidas ja raskas. Markkinavalvonnan työnjakoon on oltu tyytymättömiä lääninhallituksissa, jotka haluaisivat itselleen aiempaa laajempia toimivaltuuksia markkinavalvontaan.

Tarkastusvirasto katsoo, että valvontakeinojen riittävyttä olisi tarpeen selvittää. Toisaalta tällöin on kiinnitettävä huomiota myös niihin mahdollisiin kustannuksiin ja vaikutuksiin, joita lisäsääntelyllä elinkeinoelämään ja ympäröivään yhteiskuntaan on.

Kuluttajahallinnon tuloksellisuus ja siitä raportointi

Kuluttajahallinnon tuloksellisuuden arviointia vaikeuttaa kuluttajapolitiikalle ja -hallinnolle asetettujen tavoitteiden yleisyys. Kun ei ole määritelty, mitä markkinoiden toimivuus konkreettisesti tarkoittaa, on myös tavoitteen toteutumista vaikea arvioida. Lisäksi kuluttajapolitiikkaa harjoitetaan niin laajassa sidosryhmäympäristössä, että yksittäisen toimijan osuutta siinä on vaikea arvioida.

Ministeriön hallinnonalan vaikuttavuustavoitteiden toteutumisesta raportoidaan valtion tilinpäätöskertomuksessa. Kuluttajapolitiikkaan liittyvät vaikuttavuustavoitteet on määritelty siten, että niiden saavuttamisesta on hyvin vaikea arvioida, eikä sitä ole myöskään kertomustekstissä pyritty tekemään. Raportoinnissa keskitytään tehtävien suorittamisesta kertomiseen ja yleiseen hallinnon toiminnan kuvaamiseen. Siinä ei ole varsinaisesti kerrottu sitä, ovatko asetetut tavoitteet toteutuneet, tai edes sitä, onko tavoitteiden suuntaista kehitystä tapahtunut. Lähinnä on tyydytty kuvaamaan sitä, mitä toimenpiteitä ja kehittämistoimia kuluttajapolitiikan saralla on vuoden aikana tehty. Tähän lienee jouduttu turvautumaan, koska tuloksista on ollut vaikea kertoa. Tämä taas johtunee osaltaan seuranta-tiedon puutteista. Myöskään tavoitteiden kytkeytymistä vastaaviin resursseihin ei ole kuvattu.

Kuluttajapolitiikan tuloksellisuuden arviointia ja mittareiden kehittämistä vaikeuttaa osaltaan myös se, että kuluttajapolitiikan pitäisi olla luonteeltaan ennaltaehkäisevää. Näin ollen on tarkoituksenmukaista painottaa toimenpiteitä, joilla lisätään ennaltaehkäisevyyttä ja elinkeinoelämän

osaamista sekä parannetaan kuluttajien omia toimintamahdollisuuksia. Voidaan myös kysyä, miten mitata markkinoiden toimivuutta ja sääntelyn tarkoituksenmukaisuutta. Kuluttajaviranomaisten vastaanottamien (ja käsittelemien) valitusten määrä on yksi indikaattori, mutta esimerkiksi monopolitilanteessa ei valituksia kuluttajilta edes välttämättä tule.

Tarkastusvirasto katsoo, että olisi tärkeää kehittää avaintunnuslukuja kuluttajapolitiikan keskeisille osa-alueille niin, että ne mahdollistaisivat vertailut pitkällä aikavälillä ja mahdollisuuksien mukaan myös eri maiden välillä. Tavoitteiden saavuttamisen ja tehokkuuden kriittistä arviointia olisi selkeästi syvennettävä. Tulostavoitteiden toteutumisen arvioinnin kannalta on perusteltua, että tavoitteita ei ole lukumääräisesti liian paljon ja että tavoitteet voidaan asettaa tärkeysjärjestykseen siten, että ne ilmentävät tulosohtajattavan organisaation ydintoimintoja mahdollisimman kattavasti. Näin ollen aina ei ole välttämätöntä, että tulostavoitteet kattavat tulosohtajattavan koko toiminnan.

Tulosohtaus- ja tilivelvollisuushankkeen tavoitteena oli muun ohella parantaa tilivelvollisuutta sekä terävöittää tulostvastuuta ja tulosohtausa. Tarkastuksen mukaan valtion tilinpäätöskertomus vuodelta 2006 ei vielä osoita, että kuluttajahallinnossa on tapahtunut tarpeellista parannusta ja terävöitymistä.

Kuluttajatutkimuskeskus on esittänyt kuluttajien hyvinvointia mittaavan pysyvän barometrin käyttöönottoa. Tarkastusvirasto katsoo, että tällainen barometri voisi olla hyödyllinen tavoitteiden toteutumisen seurannan välineenä.

Tarkastuksen perusteella on vaikea arvioida, onko kuluttajahallinnon voimavaroja käytetty tehokkaimmalla mahdollisella tavalla kuluttajien hyvinvoinnin edistämiseksi. Kauppa- ja teollisuusministeriö on ollut arvioissaan suhteellisen tyytyväinen toimialalleen kuuluvien kuluttajaorganisaatioiden toiminnan tuloksellisuuteen.

Oikeastaan kaikki keskeiset kuluttajahallinnon toimijat ovat jo vuosia valittaneet resurssiensa niukkuutta. Tarkastuksen perusteella on vaikea arvioida näiden resurssien riittävyttä tai oikeaa mitoitusta. Voidaan kuitenkin todeta, että ainakaan vielä resurssien niukkuus ei ole ajanut kuluttajaviranomaisia mihinkään umpikujaan. Vaikeampi on päätellä, mihin johtaa resurssien mahdollinen niukkeneminen entisestäään.

Toisaalta tehdyt hallinnolliset ratkaisut tehostanevat vastaisuudessa resurssien käyttöä. Myös ryhmävalitus ja ryhmäkante tehostanevat vastaisuudessa jossain määrin kulutusongelmien ja niiden johdosta tehtyjen valitusten käsittelyä.

Tarkastuksen perusteella myös Kuluttajavirasto on pyrkinyt aktiivisesti rationalisoimaan ja järjestelemään toimintojaan uudelleen ja löytämään uusia toimintatapoja ja ratkaisumalleja lisääntyneisiin yhteydenottoihin

vastaamiseksi. Esimerkkeinä voidaan mainita ala- ja aluekohtainen vaikuttaminen (SAVA-menettely) ja uusien verkkopalvelujen kehittäminen. Keskeinen kysymys on, miten voidaan yhdistää kasvavat yhteydenotot, lisääntyvät tehtävät ja kohtuullinen palvelutaso sekä toisaalta henkilöstövähennykset. Jos henkilöstövähennyksiä on tehtävä esimerkiksi tuottavuusohjelman takia, on samalla harkittava, onko tarpeen muuttaa säännöksiä viranomaisten tehtävistä ja vastuista.

Horisontaaliseen kuluttajapolitiikkaan

Kuluttaja-asiat kuuluvat lähes kaikille ministeriöille, mutta eivät ole minikään ministeriön toiminnan keskiössä. Tätä kuluttajapolitiikan ja -asioiden tietynlaista marginaalisuutta voidaan jossain määrin pitää yleismaailmallisena ilmiönä. Työ kuluttaja-asioiden yleisen painoarvon nostamiseksi edellyttää käytännössä sitä, että näiden asioiden asemaa vahvistetaan niiden ministeriöiden päätöksenteossa, joille kuluttaja-asioita kuuluu. Tässä olisi tarvetta myös valtioneuvoston selkeälle ja nykyistä voimakkaammalle ohjaukselle.

Kuluttajapoliittisen ohjelman (2004–2007) hyväksyminen valtioneuvoston periaatepäätöksenä oli tavallaan askel tähän suuntaan. Kuluttajapoliittinen ohjelma on ohjannut kohtalaisen hyvin kuluttajaviranomaisten toimintaa, mutta muiden viranomaisten toimintaa varsin vähän. Osittain tämä voi johtua myös riittämättömästä tiedottamisesta. Tarkastuksessa tehdyissä haastatteluissa ohjelmaa arvosteltiin siitä, että se liikkuu liian yleisellä tasolla. Uudesta ohjelmasta toivottiin tavoitteellisempaa ja konkreettisempaa, jotta se suuntaisi paremmin kuluttaja-asioiden parissa toimivien käytännön toimintaa. Vastaisuudessa myös ala- tai teemaryhmien toiminnan toivottiin vilkastuvan; niiden toiminnan ohjaaminen vaatisi myös parempaa koordinaatiota.

Kuluttajapoliittisen ohjelman seuranta on käytännössä rajoittunut kauppa- ja teollisuusministeriössä koottuun toimenpidelistaukseen. Siitä on puuttunut kokonaisvaltainen analyysi. Vastaisuudessa kuluttajapoliittisen ohjelman seuranta tulee tarkastusviraston mielestä kehittää siten, että se tuottaa päätöksentekijöille ja eri toimijoille olennaista tietoa paitsi tavoitteiden toteutumisesta myös tulevaisuuden toiminnan suunnittelua varten. Uuden kuluttajapoliittisen ohjelman tavoitteiden toteutumisesta olisi syytä tehdä muutaman vuoden päästä kokoava arviointi.

Tarkastuksen perusteella on vaikea arvioida, onko kuluttajanäkökulma yleisemmin vahvistunut päätöksenteossa. Joitakin esimerkkejä tämän-suuntaisesta kehityksestä oli nähtävissä. Kuluttajahallinnon keskeisten toimijoiden yleinen arvio oli, että kuluttajanäkökulma otetaan ehkä pää-

töksenteossa aikaisempaa paremmin huomioon – mitenkään automaattista se ei kuitenkaan ole. Kuluttajanäkökulma on helppo sivuuttaa päätöksenteossa ehkä myös siitä syystä, että kuluttajien edunvalvojat – erityisesti kuluttajajärjestöt – ovat olleet Suomessa melko heikkoja eivätkä ole pystyneet saamaan kuluttajien ääntä kunnolla kuuluviin.

Rohkaisevana esimerkkinä kuluttajan kannalta myönteisestä kehityksestä tuli tarkastuksessa esille Kuluttajaviraston, liikenne- ja viestintäministeriön ja Viestintäviraston kanssa tekemä yhteistyö.

Viestintämarkkinalain (393/2003) muutos (759/2006) on esimerkki toimialalle nimenomaisesti räätälöidystä kuluttajansuojalainsäädännöstä. Sen on arvioitu vähentävän kuluttajaviranomaisiin kohdistuvaa painetta ja rekламаatioiden määrää ja siten vapauttavan kuluttajaviranomaisten voimavaroja muuhun toimintaan. Laki merkitsee kuitenkin myös Kuluttajaviraston ja Viestintäviraston päällekkäistä toimivaltaa. Vastaisuudessa tämä voi johtaa myös hieman erilaisiin linjauksiin kuluttajien etujen huomioonottamisessa, mutta toistaiseksi tätä koskevia havaintoja ei tullut tarkastuksessa esille. Kokemukset viestintämarkkinalain toimivuudesta antavat myös mahdollisuuden harkita tulevaisuudessa tietyille toimialalle taikka tietyille toimintoille räätälöidyn kuluttajansuojalainsäädännön käyttöönoton lisäämistä.

Kuluttaja-asioiden horisontaalisuus on merkinnyt sitä, että useat asian- tuntiorganisaatiot ovat ottaneet käsiteltäväkseen toimialansa kuluttajakysymyksiä. Tämä merkitsee samalla päällekkäisen työn ja tekemisen riskiä. Digi-tv:n käyttöönottoon valmistautuminen mainittiin esimerkkinä työnjaon ongelmista, kun mikään tahon ei varsinaisesti koettu koordinoivan digi-tv:hen liittyvää kuluttajavalistusta ja -työtä.

Kuluttaja-asioiden hoitamisessa on voimakas yhteistyön tarve ja vaatimus. Esimerkiksi Kuluttajavirastolla on aktiivista yhteistoimintaa eri tahojen kanssa. Viraston mukaan yhteistyö on toiminut suhteellisen hyvin niiden viranomaisten kanssa, joilla on – tai pitäisi olla – toiminnassaan selvä kuluttajanäkökulma. Näitä ovat esimerkiksi Elintarviketurvallisuusvirasto, Energiamarkkinavirasto, Kilpailuvirasto ja Viestintävirasto. Tarkastusvirasto pitää tärkeänä, että yhteistyön laajentamista ja tiivistämistä jatketaan. Kuluttajaviraston tulisi yhdessä näiden muiden viranomaisten kanssa selvittää tälle yhteistyölle sopivat toimintamuodot. Lisääntyvä yhteistyö vaatii myös selkeää rooli- ja vastuunjakoa viranomaisten välillä.

Kuluttajansuojaa voidaan vahvistaa myös neuvontatoimistojen avulla. Esimerkiksi rahoituslalle ja vakuutuslalle on perustettu sopimuspohjaiset kuluttajaorganisaatiot, jotka neuvovat ja opastavat kuluttajia, selvittävät ongelmia ja neuvottelevat valitusasioissa. Tämä on toisaalta tuonut hieman päällekkäisyyttä neuvontatyöhön ja ongelmatilanteiden ratkai-

suun. Kokonaan päällekkäisyyttä ei liene mahdollista välttää, mutta työnjakoa on syytä määrittää entistä tarkemmin.

Kuluttajapolitiikka osana elinkeinopolitiikkaa – aktiivisempi ote kuluttajapolitiikkaan

Kuluttajapolitiikan yleinen johtaminen kuuluu kauppaja- ja teollisuusministeriölle, jossa kuluttajapolitiikka on kehitetty osana elinkeinopolitiikkaa. Elinkeinopolitiikan ohella kuluttajapolitiikan voidaan nähdä kuuluvan myös hyvinvointipolitiikan lohkoon. Eurooppalaisessa vertailussa nähtiin, että kuluttaja-asiat voidaan periaatteessa sijoittaa melko luontevasti myös eräiden muiden ministeriöiden yhteyteen. Myös Suomessa on tehty esityksiä kuluttaja-asioiden siirtämisestä esimerkiksi sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön hallinnonalalle.

Kuluttajanäkökulma liittyy kuitenkin läheisesti juuri kauppaja- ja teollisuusministeriön toimintapolitiikkaan ja toimintoihin. Kuluttajanäkökulman esiintuominen on tärkeää esimerkiksi elinkeino-, elintarvike-, innovaatio-, kilpailu-, talous-, teknologia- ja ympäristöpolitiikassa. Näistä merkittävä osa on kauppaja- ja teollisuusministeriön vastuulla.

Kauppaja- ja teollisuusministeriön johtamistapa kuluttaja-asioiden edistäjänä koettiin kuitenkin muissa kuluttajahallinnon toimijoissa melko ponnottomaksi ja passiiviseksi. Kuluttajien etujen edistämisen katsottiin myös jääneen yritysten ja elinkeinoelämän etujen edistämisen jalkoihin. Kauppaja- ja teollisuusministeriön varovaisuus näkyi esimerkiksi suhtautumisessa ryhmäkanteeseen, jota se ei kannattanut elinkeinoelämän voimakkaan vastustuksen vuoksi.

Kuluttaja-asioiden hoitaminen kauppaja- ja teollisuusministeriössä ei olekaan täysin ongelmatonta. Ministeriön päätöksenteossa kuluttajanäkökulmaa joudutaan sovittamaan yhteen muiden – erityisesti elinkeinoelämän – intressien kanssa. Ministeriö on toisaalta todennut, että samat sovittelukysymykset tulisivat esille silloinkin, jos elinkeinopolitiikasta ja kuluttajapolitiikasta vastaisivat eri ministeriöt. Lähes kaikilla ministeriöillä on käsiteltävänänsä asioita, joissa joudutaan kuluttajaetujen ohella tai niiden vastaisesti ottamaan huomioon myös muita intressejä ja joissa on päätöksiä tehtäessä sovittava yhteen ristiriitaisia tavoitteita.

Kuluttaja-asioiden siirtäminen pois kauppaja- ja teollisuusministeriön hallinnonalalta toisi tuskin ratkaisua myöskään marginaalisuusongelmiin. Itse asiassa se voisi jopa katkaista sen orastavan kehityksen, joka on kauppaja- ja teollisuusministeriössä lähtenyt liikkeelle viimeaikaisten elinkeino- ja tulevaisuuspoliittisten linjausten myötä. Näiden linjausten mukaan kuluttajapolitiikka tulee vastaisuudessa olemaan yhä tärkeämpi ja kiinteämpi osa elinkeinopolitiikkaa ja ministeriön prioriteetteja.

Kauppa- ja teollisuusministeriön suhtautuminen kuluttaja-asioihin on siis viime aikoina muuttunut suopeammaksi ja ote on terävöitynyt – ainakin strategisella tasolla. Samalla kuluttajapolitiikan tavoitteeksi on tullut aktiivinen, tiedostava ja osaava kuluttaja. "Ihannekuluttaja hankkii paljon tietoa ja punnitsee vaihtoehtoja, ennen kuin tekee päätöksiä." Aktiivinen kuluttaja toimii elinkeinoelämän moottorina ja innovaatioiden lähteenä.

Ministeriö on siten nostanut kulutuksen ja kuluttajan lähemmäksi niin innovaatio- kuin elinkeinopolitiikankin keskiötä. Vasta lähivuosina nähdään, millaisia tuloksia tästä saadaan ja miten esimerkiksi teknologiaviranomaiset omaksuvat uuden lähestymistavan. Olennaista on, kuinka esimerkiksi käyttäjälähtöinen teknologiapolitiikka määritellään. Vielä ei ole tiedossa, mitä puhe kuluttaja- ja käyttäjälähtöisyyden vahvistamisesta tulee käytännössä vaikuttamaan esimerkiksi Suomen Akatemian ja Tekesin tutkimusohjelmiin ja tukipäätöksiin.

Samalla kun valistunut kuluttaja on siirtynyt kohti elinkeino- ja innovaatiopolitiikan keskipistettä, perinteinen kuluttajapolitiikka – kuluttajien suojeleminen – on jäänyt sivuun niin viimeaikaisessa keskustelussa kuin hallinnon ohjauksessakin. Tarkastusvirasto katsoo, että heikkojen kuluttajaryhmien näkökulmaa olisi tarpeen tuoda nykyistä selvemmin esiin kuluttajapolitiikassa, niin strategisella tasolla kuin esimerkiksi kulutustutkimuksessakin.

Kuluttaja- ja kilpailupolitiikkojen yhteensovittaminen

Kauppa- ja teollisuusministeriö on katsonut, että kuluttaja- ja kilpailupolitiikkojen hoitaminen keskitetysti samassa ministeriössä on tärkeää erityisesti markkinoiden toimivuuden näkökulmasta. Tarkastuksen mukaan näiden kahden markkinoille keskeisen politiikkalohkon toisiaan täydentävää luonnetta ei ole kuitenkaan täysimääräisesti hyödynnetty käytännön politiikan valmistelutyössä. Myöskään kilpailu- ja kuluttajapolitiikkojen keskinäistä dynamiikkaa ei ole Suomessa juuri selvitetty.

Tarkastuksen mukaan yhteistyössä kuluttajaviranomaisten ja kilpailuviranomaisten kesken olisi tietyistä näkökulmaeroista huolimatta tiivistämisen varaa. Kilpailu- ja kuluttajapolitiikkojen kosketuskohdat soveltavissa viranomaisissa ovat olleet melko vähäiset. Kuluttaja- ja kilpailuviranomaisilla on ollut vähän varsinaisia yhteisiä projekteja. Viime aikoina on alettu virittää uusimuotoista yhteistyötä ministeriön sekä Kuluttajaviraston ja Kilpailuviraston johdon yhteisten tapaamisten myötä. Tarkastusvirasto pitää tärkeänä, että Kuluttajaviraston ja Kilpailuviraston uudet yhteistyömahdollisuudet ja -muodot selvitetään ja hyödynnetään.

Uuden työ- ja elinkeinoministeriön perustaminen tarjoaa mahdollisuuden myös kuluttaja- ja kilpailupolitiikkojen uudelleen organisointiin ministeriössä. Riskinä voidaan kuitenkin ehkä pitää sitä, että kuluttaja-asiat jäävät uudessa, laaja-alaisessa ministeriössä entistä marginaalisempaan asemaan.

Uusia hallinnollisia ratkaisuja – kuluttajaneuvonnan valtiollistaminen

Tarkastuksen perusteella kuluttaja-asioiden nykyistä viranomaisorganisaatiota voidaan pitää kohtalaisen selkeänä ja kuluttajaviranomaisten työnjakoa suhteellisen toimivana. Joitakin päällekkäisyyksiä tai päällekkäisen työn riskejä viranomaisten työnjaossa oli kuitenkin havaittavissa. Lähinnä nämä liittyivät Kuluttajaviraston ja lääninhallitusten sekä Kuluttajaviraston ja kunnallisen kuluttajaneuvonnan väliseen työnjakoon.

Kunnallisen kuluttajaneuvonnan valtiollistaminen tarjoaa tilaisuuden tarkistaa eräitä työnjaon kysymyksiä paikallisen kuluttajaneuvonnan, lääninhallitusten ja Kuluttajaviraston kesken. Valtion kokonaan ylläpitämässä järjestelmässä on todennäköisesti aikaisempaa paremmat mahdollisuudet kuluttajaneuvonnan voimavarojen tarkoituksenmukaiseen kohdentamiseen ja työnjakoon sekä tiettyjen erityistehtävien hoidon keskittämiseen. Se myös luo edellytykset nykyistä tasalaatuisemman kuluttajaneuvonnan tarjoamisen koko maassa. Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelman mukaan lääninhallintoa tullaan tarkastelemaan uudelleen. Tässä yhteydessä tarkasteltaneen myös kuluttaja- ja kilpailuasioita.

Kuluttajaneuvonnan kehittämisesityksen mukaan Suomeen tulisi yhteensä 63 kuluttajaneuvojaa, kun nykyisin kuluttajaneuvojia on 143, joista päätoimisia on 51. Sisäasiainministeriölle elokuussa 2007 jätetyssä esityksessä ei ole mainittu, kuinka monta kuluttajaneuvojaa toimisi maistraateissa. Molempien esitysten perusteella kuluttajaneuvonnan toimipisteiden määrä tulee nykyisestä olennaisesti pienenemään. Haasteeksi muodostuneekin kuluttajaneuvonnan alueellinen kattavuus, palvelujen läheisyys ja helppo saatavuus. Myös paikallisen elinkeinoelämän tuntemus voi heiketä.

Valtiollistaminen antaa mahdollisuudet kuluttajaneuvonnan- ja valistuksen toimintatapojen kehittämiseen ja järjeistämiseen. Kuluttajahallinnon toimivuus voisi parantua, jos Kuluttajavirastossa olisi palvelukeskus, joka välittäisi asiakkaiden ongelmat ja kysymykset oikealle vastaajalle. Tällä hetkellä kuluttajien asioita siirrellään usein viranomaiselta toiselle. Ylipäänsä puhelinpalvelun lisääminen ja sähköisten palveluiden kehittäminen on tärkeää. Vastaisuudessa tulisi miettiä ennakkoluulottomasti myös uudenlaisia palveluratkaisuja, jotta palvelujen saavutettavuus turvataan.

Tarkastusvirasto katsoo, että kuluttajaneuvonnan laatua ja saatavuutta on seurattava ja muutaman vuoden kuluttua tulisi arvioida neuvonnan resurssien riittävyys. Samalla voitaisiin arvioida sitä, pitäisikö kuluttajaneuvonnalle asettaa laatua ja määrää koskevat kriteerit.

Kuluttajatutkimuskeskuksen ja kulutustutkimuksen asema

Kuluttajatutkimuskeskuksen organisatorinen asema on ollut keskustelussa jo vuosia. Tarkastusvirasto katsoo, että vuosia kestänyt epävarmuus laitoksen tulevaisuudesta tulisi saattaa päätökseen tavalla, joka turvaa kulutustutkimuksen tulevaisuuden.

Kuluttajatutkimuskeskus on toiminut kauppa- ja teollisuusministeriön teknologiaosaston alaisuudessa, ja sitä on viime vuosina kehitetty melko määrätietoisesti teknologia- ja innovaatiopolitiikkaa palvelevaksi tutkimuslaitokseksi. Laitoksen tutkimustoimintaa on periaatteessa mahdollisuus suunnata eri tavoin. Samalla olisi kuitenkin tarvetta kuluttajaoikeudelliselle sekä käytännönläheisemmälle kuluttajien ongelmia ja markkinoiden tilaa koskevalle tutkimukselle.

Tarkastuksen mukaan Kuluttajatutkimuskeskuksessa tehtävä tutkimustyö ei palvele muita kuluttajaviranomaisia parhaalla mahdollisella tavalla; keskuksen tuottaman tutkimustiedon hyväksikäyttö kuluttajahallinnossa on melko vähäistä. Käytännössä tutkimus suuntautuu myös pitkälti kilpaillun rahoituksen ts. "markkinoiden ehdoilla".

Kuluttajavirastolla ja Kuluttajatutkimuskeskuksella on oma erityinen roolinsa ja tehtävänsä kuluttajapolitiikan kentällä, eikä niitä ole syytä yhdistää. Nykyisin näiden kahden yksikön suhde vaikuttaa kuitenkin turhan etäiseltä. Kuluttaja-asioiden hoitamisen kokonaisuutta palvelisi se, että Kuluttajavirasto ja Kuluttajatutkimuskeskus etsisivät uusia, nykyistä tiiviimpiä yhteistyömuotoja. Myös yhteisiä tutkimusintressejä olisi todennäköisesti löydettävissä.

Kuluttajatutkimuskeskuksen ohjauksesta vastaa kauppa- ja teollisuusministeriön teknologiaosasto, kun taas Kuluttajaviraston ohjaus kuuluu ministeriön markkinaosastolle. Tarkastushavaintojen mukaan tämä kahden osaston ohjausmalli aiheuttaa osaltaan ongelmia tarkastella kuluttajasioita kokonaisuutena. Ohjaussuhteen jakautumisen takia ministeriö ei koordinoi kuluttajatutkimusta suhteessa muuhun kuluttajapolitiikkaan. Tarkastusvirasto katsoo, että kauppa- ja teollisuusministeriön olisi selvitettävä keinoja, joilla Kuluttajatutkimuskeskus integroidaan paremmin osaksi kuluttaja-asioiden kenttää. Erityisesti tulisi löytää keinot, joilla Kuluttajaviraston ja Kuluttajatutkimuskeskuksen yhteistyötä voidaan lisätä.

Kuluttajatutkimuskeskuksella ja Kuluttajavirastolla on molemmilla omat johtokuntansa. Talvella 2007 valmistui pro gradu -tutkielma, jossa päädyttiin varsin kriittiseen kannanottoon Kuluttajatutkimuskeskuksen johtokunnan toiminnasta ja tarpeellisuudesta. Tarkastuksessa tehdyt havainnot olivat samansuuntaisia tutkimuksen johtopäätösten kanssa. Myös Kuluttajaviraston johtokunnan toiminnassa on nähty kehittämistarpeita.

Kauppa- ja teollisuusministeriön yhteydessä toimii myös kuluttajasiain neuvottelukunta. Myöskään sen ei nähty palvelevan parhaalla mahdollisella tavalla kuluttaja-asioden edistämistä. Tarkastusvirasto katsoo, että kauppa- ja teollisuusministeriön tulisi selvittää, miten Kuluttajaviraston ja Kuluttajatutkimuskeskuksen johtokuntien työskentelyä voitaisiin kehittää vai tulisiko johtokunnat lakkauttaa. Myös kuluttaja-asiaiden neuvottelukunnan rooli kuluttajaetujen edistäjänä kaipaa kirkastamista.

Aktiivisempaan tiedonmuodostukseen

Lain mukaan Kuluttajaviraston ja kuluttaja-asiamiehen on erityisesti toimittava aloilla, joilla on kuluttajien kannalta huomattavaa merkitystä tai joilla voidaan olettaa yleisimmin esiintyvän ongelmia kuluttajien asemassa. Käytännössä toimintaa on pitkälti suunnattu kuluttajapolitiittisen ohjelman ja kuluttajilta tulleiden ilmoitusten perusteella. Vaikka ilmoitukset kertovat ongelmien esiintymisestä, ei niitä voida pitää yksin riittävinä toiminnan suuntaamiseksi oikein. Myös markkinoiden tilan tutkiminen ja analyyttinen seuranta on tärkeää.

Toiminnan onnistuneisuuteen vaikuttaa erityisesti se, kuinka hyvin markkinoiden muutoksia ja niiden vaikutuksia kuluttajan asemaan osataan ennakoita. Vaikka Kuluttajaviraston toimintaa teema-alueilla voidaan sinänsä pitää onnistuneena (esimerkiksi digi-tv:n ja vastuullisen luotonannon kysymykset), Kuluttajavirasto voisi harkita myös eräiden muiden maiden vastaavissa virastoissa käytössä olevien riskiarvioinnin menetelmien kokeilemista. Riskiarviointia voitaisiin soveltaa myös lääninhallitusten valvontakohteiden valintaan.

Tarkastuksen perusteella systemaattista ja analyyttistä tutkimustietoa eri markkinoiden tilanteesta, toimivuudesta ja markkinoilla ilmenneistä ongelmista on vähän. Tarvittaisiin nykyistä enemmän tietoa kuluttajien olosuhteista erilaisilla markkinoilla. Toisaalta kuluttajapolitiikka tarvitsee onnistuakseen myös kehittämissuuntia tulkitsevaa, ongelmia syvällisesti hahmottavaa ja tulevaisuutta luotaavaa tutkimustyötä.

Ruotsin Kuluttajavirastoon on perustettu analyysi- ja tutkimustoiminto, joka kerää tutkimusten ja selvitysten avulla tietoa kulutuksesta ja kuluttajien tilanteesta. Kuluttajaviraston omaa tiedonmuodostusta voi olla vaikea

vahvistaa riittävästi. Kauppa- ja teollisuusministeriön tulisikin selvittää, miten Kuluttajavirasto voisi paremmin ottaa osaa ajankohtaiseen kulutus-tutkimukseen ja toimia myös aloitteentekijänä tutkimuksen teettämiseksi alueilta, joilla se näkee tiedon tarvetta.

Voimakkaampi kuluttajaliike

Suomalaisten kuluttajien hyvinvointia edistetään selkeästi viranomaisve-toisella hallintomallilla. Kuluttajien oma järjestötoiminta – suomalainen kuluttajaliike – on jäänyt melko heikoksi ja hajanaiseksi.

Tarkastuksen perusteella kuluttajajärjestöjen asemaa kuluttaja-asioiden kentällä voidaan luonnehtia lähinnä täydentäväksi. Kuluttajajärjestöjen roolia mielipiteenmuodostajana ja tiedontuottajana olisi tarkasteltava uudelleen. Nyt järjestöt tekevät ehkä liikaa samoja asioita kuin Kuluttajavirasto. Siksi olisi tarpeen miettiä, mitä uutta järjestöt voisivat tuoda kulutta- ja-asioiden hoitoon.

Kuluttajajärjestöt ovat kärsineet jo pitkään resurssien puutteesta. Myös-kään niiden jäsenhankinta ei ole onnistunut parhaalla mahdollisella tavalla. Yhdeksi syyksi tähän järjestöistä todettiin, että suomalaiset kuluttajat eivät oikein halua liittyä järjestöihin. Lisäksi järjestökentällä toimii kaksi "kilpailevaa" järjestöä: suurempi Suomen Kuluttajaliitto ry ja pienempi Kuluttajat–Konsumenterna ry. Järjestöt ovat käyneet useampaan otteeseen yhdistymisneuvotteluja, mutta tähän mennessä neuvottelut ovat kariutu-neet. Kauppa- ja teollisuusministeriö on tukenut järjestöjen yhdistymistä-voitetta. Jos kuluttajajärjestöt yhdistäisivät voimansa, voisi uusi laajapoh-jaisempi järjestö kenties olla vahvempi toimija kuluttaja-asioissa.

Tarkastuksen kuluessa kuluttajajärjestöille myönnettyjen valtionavustus-ten hallinnoinnissa ja valvonnassa havaittiin useita puutteita. Tarkastusvi-rasto katsoo, että Kuluttajaviraston tulee parantaa kuluttajajärjestöille myönnettyjen valtionavustusten käytön ohjausta ja valvontaa. Tarkastus-virasto huomauttaa, että valtionavustuksen myöntäjän tulee asettaa val-tionavustuksen käytölle myös sellaiset ehdot, joilla varmistetaan se, että valtionavustus käytetään asianmukaisella ja tuloksellisella tavalla siihen tarkoitukseen ja kohteeseen, johon se on myönnetty.

Lähteet

1. Säädökset ja niiden valmisteluasiakirjat

Kuluttajansuojalaki (38/1978)

Laki kuluttajaneuvonnan järjestämisestä kunnassa (39/1978) ja asetus kuluttajaneuvonnan järjestämisestä kunnassa (608/1978)

Laki kuluttajaneuvonnan järjestämisestä kunnassa (72/1992)

Laki Kuluttajariitalautakunnasta (8/2007)

Laki Kuluttajatutkimuskeskuksesta (112/1990)

Laki Kuluttajavalituslautakunnasta (42/1978)

Laki Kuluttajavirastosta (1056/1998)

Laki kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta (169/2007)

Laki talous- ja velkaneuvonnasta (713/2000)

Laki valmismatkaliikkeistä (1080/1994)

Valtionavustuslaki (688/2001); HE 63/2001, VaVM 9/2001 vp.

Viestintämarkkinalaki (393/2003).

HE 139/1991 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kuluttajaneuvonnan järjestämisestä kunnassa

HE 37/2000. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi velkaneuvonnasta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

HE 231/2005. Hallituksen esitys Eduskunnalle viestintämarkkinalain ja eräiden markkinaoikeudellisten asioiden käsittelystä annetun lain muuttamisesta

HE 115/2006. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi kuluttajariitalautakunnasta ja Kuluttajavirastosta annetun lain muuttamisesta

HE 154/2006. Hallituksen esitys Eduskunnalle ryhmäkannelaiksi ja laiksi Kuluttajavirastosta annetun lain muuttamisesta

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 2006/2004 kuluttajansuojalainsäädännön ja täytäntöönpanosta vastaavien kansallisten viranomaisten yhteistyöstä, annettu 27.10.2004, EYVL L 364, 9.12.2004

2. Asiakirja-aineisto

Hallituksen kertomukset valtiovarain hoidosta ja tilasta vuosina 2002 ja 2003

Kauppa- ja teollisuusministeriön vuosien 2004–2006 tulohjausasiakirjat sekä muut suunnittelun ja seurannan asiakirjat

Kuluttajajärjestöjä koskevat valtionavustuspäätökset vuosiksi 2002–2006

Kuluttajatutkimuskeskuksen vuosien 2004–2006 tulohjausasiakirjat sekä muut suunnittelun ja seurannan asiakirjat

Kuluttajavalituslautakunnan vuosien 2004–2006 tulohjausasiakirjat sekä muut suunnittelun ja seurannan asiakirjat

Kuluttajaviraston vuosien 2004–2007 tulohjausasiakirjat sekä muut suunnittelun ja seurannan asiakirjat

Kuluttajaviraston ja lääninhallitusten vuosien 2005, 2006 ja 2007 tulosso-
pimukset

Lakivaliokunnan mietintö 8/2002 vp

Toimintakertomusohje valtion tilivirastoille, muille tulohjatuille virastoille ja laitoksille sekä talousarvion ulkopuolisille valtion rahastoille. Valtiokonttori 1.12.2006. Dnro 407/03/2006

Valtioneuvoston periaatepäätös julkisen tutkimusjärjestelmän rakenteellisesta kehittämisestä. 7.4.2005

Valtioneuvoston periaatepäätös sektoritutkimuksen kehittämisestä
28.6.2007

Valtion tilinpäätöskertomuksen laadinta vuodelta 2006. Valtiovarainministeriö 8.11.2006. VM 8/032/2006

Valtion vuosien 2000–2007 talousarvioasiakirjat

Valtion vuosien 2004–2006 tilinpäätöskertomukset

Valtiovarainvaliokunnan mietintö 39/2003 vp

Valtiovarainvaliokunnan mietintö 41/2004 vp

Valtiovarainvaliokunnan mietintö 41/2006 vp

3. Muut kirjalliset lähteet

Arvopaperilautakunnan vuosikertomus vuodelta 2005

Att skapa aktiva konsumenter – Energimyndighetens och Konsumentverkets stöd till konsumenterna på elmarknaden (2001). RRV 2001:10

Autio, Minna (2006). Kuluttajuuden rakentuminen nuorten kertomuksissa. Väitöskirja. Suomalaisen Kirjallisuuden Seuran Toimituksia

Best Practices for Consumer Policy: Report on the Effectiveness of Enforcement Regimes (2006). Directorate for Science, Technology and Industry. DSTI/CP(2006)21/FINAL, 20 December 2006

Comparative Report on Consumer Policy Regimes (2003). <http://www.dti.gov.uk/ccp/topics1/pdf1/benchmain.pdf>

Competition Act & Consumer Rights (2006). Synovate Ltd.

Ehdotus laiksi ryhmäkanteesta (2006). Lausuntotiivistelmä. Lausuntoja ja selvityksiä 2006:14

Energywatch and Postwatch: Helping and Protecting Consumers (2004). Report by the Comptroller and Auditor General, 15 October 2004

Eräiden tehtävien organisointi valtion paikallishallinnossa. Työryhmän väliraportti. Sisäasiainministeriön julkaisuja 43/2007

EU:n kuluttajapoliittinen strategia vuosille 2002–2006

EU:n kuluttajapoliittinen strategia vuosille 2007–2013

Handlingsplan för Konsumentpolitiken (2004). Omvärldsanalys. Slutrapport. Arthur D. Little AB

Heinonen, Visa (1998). Talonpoikainen etiikka ja kulutuksen henki. Kotitalousneuvonnasta kuluttajapolitiikkaan 1990-luvun Suomessa. Bibliotheca Historica 33. Hakapaino Oy, Helsinki 1998

Huttunen, Jussi (2004). Valtion sektoritutkimusjärjestelmän rakenteellinen ja toiminnallinen kehittäminen. Selvitysmiesraportti

Kauppa- ja teollisuusministeriön arviointi (2007). TalentHaus

Kauppa- ja teollisuusministeriön hallinnonalan tulevaisuuskatsaus 2006. Muistio 30.6.2006

Kauppa- ja teollisuusministeriön hallinnonalan tuottavuusohjelma vuosille 2005–2011

Kauppa- ja teollisuusministeriön toiminta- ja taloussuunnitelma vuosille 2008–2012

Kilpailu-uutiset 3/2005

Kilpiö, Eila (2007). Kuluttajanäkökulma tutkimuksessa, mitä se on ja mitä siitä seuraa? Moniste

Kilpiö, Eila & Pantzar, Mika (2006). Missä on kuluttajan koti? Moniste. "Valon Päivä" -tilaisuudessa 3.2.2006, Kuluttajatutkimuskeskus

KULTU-ohjelma (2005). Vähemmästä enemmän ja paremmin Kestävän kulutuksen ja tuotannon toimikunnan ehdotus kansalliseksi ohjelmaksi

Kuluttajahallinnon uudistaminen -työryhmän raportti (1996). Kauppa- ja teollisuusministeriön työryhmä- ja toimikuntaraportteja 5/1996

Kuluttajahallintotoimikunnan mietintö (1988). Komiteamietintö 1988:9

Kuluttajaneuvonnan kehittäminen (2006). Kauppa- ja teollisuusministeriö. Julkaisuja 24/2006. Markkinaosasto

Kuluttajaneuvonnan toimintakertomus 2006. Jyväskylän kaupunki

Kuluttajaneuvonnan toimintakäsikirja (2003)

Kuluttajansuoja 4/2004

Kuluttajansuoja 2/2005

Kuluttajansuoja 5/2006

Kuluttajapoliittinen ohjelma vuosiksi 2004–2007. Kauppa- ja teollisuusministeriö. Julkaisuja 15/2004. Markkinaosasto

Kuluttajat–Konsumenterna ry:n esitys valtioneuvostolle kuluttajahallinnon siirtämisestä sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalle 11.12.2006

Kuluttajatutkimuskeskuksen asemasta ja kehittämisen suunnista (2005). Lemola Tarmo. 6.6.2005

Kuluttajavalituslautakunnan arviointiraportti (2001). Kauppa- ja teollisuusministeriön tutkimuksia ja raportteja 26/2001

Kuluttajaviraston sidosryhmätutkimus 2007. Viestintätoimisto Pohjoisranta Oy

Kuluttajaviraston toiminnan arviointi. Michelsen, Torsten – Silvennoinen, Katriina. Kauppa- ja teollisuusministeriön julkaisuja 8/2001

Kuluttajaviraston uutiskirje 9/2006

Kuluttajaviraston uutiskirje 3/2007

Kuluttajien vakuustustoimiston ja Vakuutuslautakunnan vuosikertomus vuodelta 2005

Kunden är lös! – konsumenternas agerande på de omreglerade el- och telemarknaderna (2000). RRV 2000:20

Kunnallinen kuluttajaneuvonta (2005). Raportti vuodelta 2004. Kuluttajaviraston julkaisusarja 4/2005

Kunnallinen kuluttajaneuvonta (2006). Raportti vuodelta 2005. Kuluttajaviraston julkaisusarja 3/2006

Kunta- ja palvelurakennemuutostuushanke (2005). Aluevaiheen materiaalit X. Kuntien ja valtion väliseen tehtävien jakoon liittyviä kysymyksiä teknisten ja muiden palveluiden näkökulmasta – pelastustoimi, kuluttaja-, talous- ja velkaneuvonta. 4.11.2005

The Office of Telecommunications: Helping consumers benefit from competition in the telecommunications market (2003). Report by the Comptroller and Auditor General, 11 July 2003

Paloheimo, Eetu (2006). Johtokunnan asema tulosohjauksessa Tarkastelussa Kuluttajatutkimuskeskus: Pro gradu -tutkielmaseminaarin yleinen osa, yleisen valtio-opin laitos

Protecting the consumer: enforcing competition and consumer law (2006). Speech to the Law Society's European Group by Vincent Smith, Director, Competition Enforcement. Office of Fair Trading

Raha-automaattivälvästykset kansansairauksien ennaltaehkäisyyn (2006). VTV, tarkastuskertomus 117/2006

Roundtable on Demand-Side Economics for Consumer Policy: Summary Report (2006). DSTI/CP(2006)3/Final, 20 April 2006

Sektoritutkimustyöryhmän mietintö 21/2006. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja

Selvitys kuluttajansuojalain soveltuvuudesta julkisiin palveluihin ja välttämättömyyspalveluihin (2005). Jukka Kaakkola, Kauppa- ja teollisuusministeriö. Julkaisuja 24/2005

Tietoa kuluttajakaupasta. Kuluttajavirasto. Marraskuu 2005. <http://www.kuluttajavirasto.fi/user/loadFile.asp?id=3742>

Trygga konsumenter som handlar hållbart – Konsumentpolitikens mål och inriktning. Prop. 2005/06:105

Tulosohjauksen käsikirja (2005). Valtiovarainministeriö, Hallinnon kehittämissosasto. VM julkaisuja 2/2005

Tuoteturvallisuusvalvonta (2004). VTV, tarkastuskertomus 69/2004

Valtakunnallinen peruspalvelujen arviointiraportti 2004

Valtiontilintarkastajien kertomus 2006

Vihreä kirja kuluttajansuojaa koskevan yhteisön säännösten tarkistamisesta, Euroopan yhteisöjen komissio, Bryssel, 8.2.2007. KOM(2006) 744 lopullinen

4. Media

"Hyvinvointiyhteiskunta tarvitsee viisasta kulutusta". Mika Pantzar, HS Vieraskynä, 28.6.2007

"Innovaatio lähtee käyttäjistä". Tekniikka & Talous 10.5.2007

"Kuluttajasta tuli kuningas". Presso, 4.3.2006

"Ministeriö romuttaa kuluttajaneuvonnan palvelua". Lapin Kansa 8.9.2007

"Musta lista on lyhyt mutta liian pitkä". HS, 18.10.2006

"Valtio jakoi tulospalkkiota korkeille johtajilleen". HS 25.4.2007

5. Internet

http://www.ek.fi/ek_suomeksi/ajankohtaista/lausuntoja/index.php?we_objectID=5240, tulostettu 11.4.2007

http://www.kaupankl.fi/kaupanliitto/Lausunnot/Valtiontilintarkastajien_vuoden_2006_kertomuksen_valmistelu.php, tulostettu 16.5.2006

<http://www.kuluttajavalituslautakunta.fi/news.php?action=read&id=39>, tulostettu 11.1.2007

6. Haastattelut

Etelä-Suomen lääninhallitus, kilpailu- ja kuluttajaosasto, 1 henkilö 20.11.2006

Kauppa- ja teollisuusministeriö, markkinaosasto, 2 henkilöä 1.11.2005, 1 henkilö 26.6.2006 ja 2 henkilöä 7.9.2006

Kauppa- ja teollisuusministeriö, teknologiaosasto, 2 henkilöä 25.9.2006

Kuluttajariitalautakunta, 1 henkilö 8.9.2006

Kuluttajatutkimuskeskus, 2 henkilöä 1.11.2005 ja 1 henkilö 3.10.2006

Kuluttajavirasto, 3 henkilöä 17.10.2005, 1 henkilö 28.6.2006, 1 henkilö 20.2.2007 ja 1 henkilö 26.2.2007

Oikeusministeriö, 1 henkilö 29.11.2005 ja 2 henkilöä 8.9.2006

Suomen Kuluttajaliitto ry., 1 henkilö 2.11.2006

7. Kyselyt

Itä-Suomen lääninhallitus, kilpailu- ja kuluttajaosasto 27.2.2007

Kuluttajat–Konsumenterna ry. 22.11.2006

Kunnalliset kuluttajaneuvojat ry. 27.2.2007

Lapin lääninhallitus, oikeushallinto-, kilpailu- ja kuluttajaosasto 22.2.2007

Oulun lääninhallitus, hallinto-osasto 23.2.2007

8. Muut tilaisuudet

Palvelutarjonta kuluttajille – pelisäännöt kaikille -seminaari 8.1.2005 Helsingissä

Valon päivän keskustelutilaisuus Kuluttajatutkimuskeskuksessa 3.2.2006

Kuluttajatutkimus – markkinoiden sparraaja -seminaari Helsingissä 11.1.2007

Liitteet

Liite 1. Tarkoituksenmukaisuuden tarkastaminen INTOSAI:n mukaan

Kansainvälisissä tarkastusyhteyksissä toiminnantarkastamista vastaavat termit value-for-money-audit tai performance audit. INTOSAI:n tarkastusstandardien (AS 1.0.38 ja 1.04.40) mukaan tarkoituksenmukaisuuden tarkastaminen "liittyy taloudellisuuden, tehokkuuden ja vaikuttavuuden tarkastamiseen ja käsittää

- tarkastuksen, joka kohdistuu hallintotoiminnan taloudellisuuteen ml. järkevien hallintoperiaatteiden ja käytäntöjen noudattamisen sekä johtamismenettelyt;
- tarkastuksen, joka kohdistuu henkisten, taloudellisten ja muiden resurssien käytön tehokkuuteen ml. informaatiojärjestelmät, tulostittarit ja seurantajärjestelmät sekä tarkastuskohteiden menettelytavat, joilla ne korjaavat havaittuja puutteita;
- tarkastuksen, joka kohdistuu toiminnan vaikuttavuuteen suhteessa siihen, onko tarkastuskohde saavuttanut tavoitteensa sekä tarkastuksen, joka kohdistuu siihen, onko toiminnalla saavutettu ne vaikutukset, jotka on aiottukin saavuttaa.

Tarkoituksenmukaisuudessa painottuvat siten toiminnan vaikuttavuus ja toiminnalle asetettujen tavoitteiden saavuttaminen. Näiden lisäksi tarkoituksenmukaisuus sisältää myös laajasti erilaisia toiminnallisia Aspekteja, joita ovat muun muassa toiminnan lainmukaisuus, organisatoriset ratkaisut, johtamis-, ohjaus- ja rahoitusjärjestelmät, hyvän hallinnon toimintaperiaatteet, toimintaprosessien sujuvuus, henkisten ja taloudellisten resurssien käyttö sekä toiminnan taloudellisuus ja tehokkuus.

Nämä tarkoituksenmukaisuuden kohdentumisalueet sisältävät myös kannanmäärittelyn tarkoituksenmukaisuuden sisällöstä ts. tarkoituksenmukaisuustarkastuksen kriteereistä. Tarkoituksenmukaisen toiminnan tunnusmerkkeinä voidaan pitää muun muassa

- taloudellisuutta eli vähemmän rahan käyttöä samaan tuotokseen
- taloudellisuutta arvioituna hyvän hallintotoiminnan periaatteiden noudattamisena
- tehokkuutta ja tuottavuutta: suuremman tuotoksen saamista vähemmällä rahalla
- vaikuttavuutta suhteessa laissa määritettyjen tai yhteiskuntapoliittisissa suunnitelmissa asetettujen tavoitteiden saavuttamiseen

- vaikuttavuutta suhteessa toiminnalla saavutetun tarpeen tyydytyksen tasoon.

Mainittujen tarkoituksenmukaisuuden kriteerien lisäksi INTOSAI:n julkaisussa "Implementation Guidelines for Performance Auditing" (2004) todetaan vielä, että tarkoituksenmukaisuuden tarkastus perustuu lakiasäättävän elimen päätöksiin tai sen asettamiin tavoitteisiin ja sitä voidaan toteuttaa koko julkishallinnossa.

Liite 2. Kuluttajapolitiikkaan liittyvät tulostavoitteet lukuperustelujen (32.40) selvitysosassa

Tulostavoitteet vuodelle 2002:

"Kuluttajapolitiittisen ohjelman toteutuminen varmistetaan. Kuluttajien asema yhteiskunnassa ja hyödykemarkkinoilla vahvistuu. Kuluttajien ja elinkeinonharjoittajien välisiä ristiriitoja ehkäistään ja ratkaistaan."

Tulostavoitteet vuodelle 2003:

"Kuluttajapolitiittisen ohjelman toteutuminen varmistetaan. Kuluttajien asema yhteiskunnassa ja markkinoilla vahvistuu. Kuluttajien ja elinkeinonharjoittajien välisiä ristiriitoja ehkäistään ja ratkaistaan."

Tulostavoitteet vuodelle 2004

"Kuluttajapolitiittisen ohjelman toteutuminen varmistetaan. Kuluttajien asema yhteiskunnassa ja markkinoilla vahvistuu. Kuluttajien ja elinkeinonharjoittajien välisiä ristiriitoja ehkäistään ja ratkaistaan. Kuluttajien tarvitsemien neuvontapalvelujen saatavuus varmistetaan."

Tulostavoitteet vuodelle 2005

Yhteiskunnallinen vaikuttavuus

"Kuluttajien ja kansalaisten mahdollisuudet toimia omaehtoisesti markkinoilla lisääntyvät. Markkinaosapuolet tuntevat hyvin kuluttaja- ja kilpailusäännöt ja sitoutuvat niiden noudattamiseen."

Toiminnallinen tuloksellisuus

"Kuluttajapolitiikka toteutetaan sitä koskevan ohjelman mukaisesti. Velkaneuvonnan toimivuutta, ennaltaehkäisevää talousneuvontaa ja kuluttajaneuvontaa seurataan. Kansainväliseen yhteistyöhön osallistutaan tavalla, joka edistää kuluttaja- ja kilpailupolitiikan tavoitteiden toteuttamista Suomessa.

Liite 3. Kuluttajapolitiikasta raportointi¹⁸⁴ valtion tilinpäätöskertomuksissa vuosina 2002–2005

Hallituksen kertomus valtiovarain hoidosta ja tilasta vuonna 2002

Kuluttaja- ja kilpailupolitiikan tavoitteena oli ehkäistä ja ratkaista kuluttajien ja elinkeinonharjoittajien välisiä ristiriitoja sekä vahvistaa kuluttajien asemaa yhteiskunnassa ja hyödykemarkkinoilla. Vuosia 2000–2003 koskevan Kuluttajapoliittisen ohjelman toteuttamista jatkettiin kertomusvuonna ja uuden ohjelman valmistelutyö käynnistettiin laajalla sidosryhmäkartoituksella. Euron käyttöönoton vaikutuksia hinnoittelukäytäntöihin ja kuluttajien arkielämään on seurattu vuodesta 2001 alkaen. Yksittäisten tuotteiden hinnat ovat muuttuneet sekä ylös- että alaspäin, mutta rahayksikön vaihtuminen ei selvitysten mukaan nostanut yleistä hintatasoa. Hintojen nousu on ollut maltillista ja nousuvauhti hitaampaa kuin euroalueella keskimäärin. Talous- ja velkaneuvontaa toteutettiin kuntien kanssa tehdyin sopimuksin ja vapaaehtoisten velkasovintojen ohjelmatyö käynnistyi. Velkaneuvojen työtä helpottamaan tuotettiin kuluttajien oman talouden hallintakykyä lisäävää materiaalia. Yhteistyössä opetusviranomaisten, puolustusvoimien ja matkapuhelinoperaattoreiden kanssa nuorille kuluttajille suunnattiin tiedotuskampanja raha-asioiden hyvän hoitamisen merkityksestä.

Hallituksen kertomus valtiovarain hoidosta ja tilasta vuonna 2003

Tuloksellisuus

Kuluttaja- ja kilpailupolitiikan painopistealueina olivat kertomusvuonna kuluttajien aseman vahvistaminen hyödykemarkkinoilla ja yhteiskunnassa sekä markkinoiden terveen ja toimivan kilpailun turvaaminen. Kuluttajille entistä turvallisemmat tuotteet takaava EU:n tuoteturvallisuusdirektiivi saatettiin kansallisesti voimaan vuonna 2003. Kuluttajavalituslautakunnan käsittelymenettelyjä kehitettiin käsittelyaikataulujen lyhentämiseksi.

¹⁸⁴ Tekstiin on otettu mukaan erityisesti kuluttajapolitiikkaa koskevat osuudet.

Kuluttaja- ja kilpailupolitiikka

Kuluttaja- ja kilpailupolitiikalla parannetaan markkinoiden toimintaa siten, että tuotteet ja palvelut ovat laadukkaita sekä edullisia. Tavoitteena on turvata esteetön ja tasapuolinen pääsy markkinoille, mikä on elinkeinotoiminnan harjoittamisen keskeinen edellytys.

Tavoitteena oli varmistaa kuluttajapoliittisen ohjelman toteutuminen. Vuonna 2003 jatkettiin vuosille 2000–2003 laaditun kuluttajapoliittisen ohjelman toteuttamista ja valmisteltiin uutta ohjelmaa vuosille 2004–2007. Valmistelun tueksi toteutettiin laaja sidosryhmäkartoitus, jota täydennettiin keskustelutilaisuuksilla kuluttajapolitiikan keskeisistä teemoista.

Kuluttajavalituslautakunnan hallitusohjelman mukainen siirto oikeusministeriön hallinnonalalle käynnistettiin. Lautakunnan tehtävät liittyvät läheisesti kuluttajien oikeusturvaan ja täydentävät tuomioistuinmenettelyn vaihtoehtona yleistä oikeusturvaorganisaatiota.

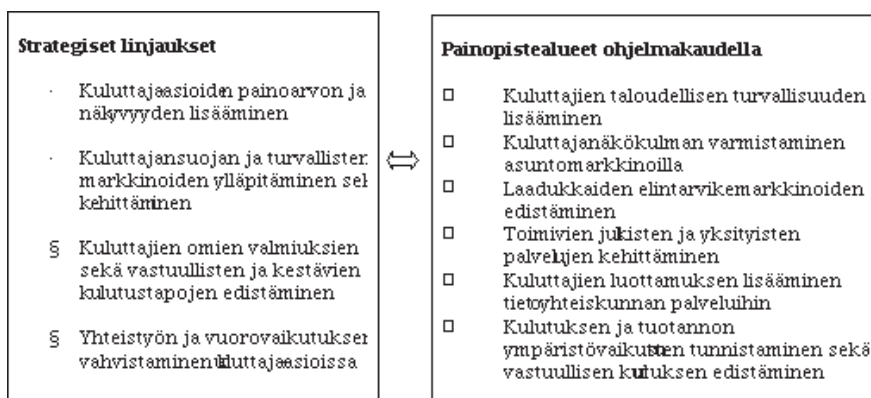
Valtion tilinpäätöskertomus vuodelta 2004

Kuluttaja- ja kilpailupolitiikalla parannetaan markkinoiden toimintaa. Hyvin toimivat markkinat kannustavat yrityksiä innovaatioihin, panostamaan kuluttajien tarpeet huomioon ottaville uusille liiketoiminta-aloille ja kehittämään joustavampia toimintatapoja. Yrityksille on turvattu esteetön sekä tasapuolinen pääsy markkinoille, jossa tuotteet ja palvelut ovat laadukkaita sekä edullisia ja kuluttajat voivat toimia luottavaisesti.

Kuluttaja- ja kilpailupolitiikkaa harjoitetaan toimintaympäristössä, jota muuttaa alati kansainvälisempi kilpailu, EU:n laajentuminen, julkisten palvelujen monipuolistuminen ja sääntelyn menettelyjen muuttuminen.

Kuluttajapoliittisen ohjelman toteutuminen varmistetaan. Kuluttajien asema yhteiskunnassa ja markkinoilla vahvistuu. Kuluttajien ja elinkeinonharjoittajien välisiä ristiriitoja ehkäistään ja ratkaistaan. Kuluttajien tarvitsemien neuvontapalvelujen saatavuus varmistetaan.

Valtioneuvoston periaatepäätöksellä vahvistettiin kuluttajapoliittinen ohjelma vuosille 2004–2007. Ohjelman lähtökohtana on kuluttajiasioiden painoarvon lisääminen ja kuluttajanäkökulman aiempaa parempi huomioon ottaminen toimintamalleja ja rakenteita uudistamalla sekä eri hallinnonalojen ja toimijoiden välistä verkottumista sekä yhteistyötä kehittämällä.



Kuvio: Kuluttajapolitiittinen ohjelma vuosille 2004—2007

Ohjelmalle asetettiin johtoryhmä varmistamaan strategisten linjausten huomioon ottaminen niin julkisella kuin yksityisellä sektorillakin. Ohjelma linjaa painopisteet myös kuluttajaviranomaisten toiminnalle.

Tuoteturvallisuuslainsäädäntöön tehtiin uudesta, yleistä tuoteturvallisuutta koskevasta direktiivistä aiheutuvat muutokset. Samalla lainsäädännön soveltamisalaa laajennettiin siten, että viranomaiset voivat tarvittaessa puuttua muussakin kuin kaupallisessa toiminnassa ilmeneviin turvallisuusongelmiin.

Uudella kosmetiikkalailla pantiin täytäntöön Euroopan yhteisön kosmeettisia valmisteita koskevan lainsäädännön viimeisimmät muutokset. Markkinoille saa laskea ainoastaan valmisteita, jotka ovat turvallisia ihmisen terveydelle. Laissa säädetään valmisteiden koostumusta koskevista perusvaatimuksista.

Yhteydenotot kuluttajaviranomaisiin lisääntyivät. Kuluttajavalituslautakunnan vastaanottamat valitukset kasvoivat viidentenä vuonna peräkkäin. Suurin kasvu oli viestintäpalveluja koskevissa valituksissa.

Valmisteltiin Kuluttajavalituslautakunnan 1.9.2005 tapahtuvaa siirtoa oikeusministeriön hallinnonalalle. Lautakunnan tehtävät liittyvät läheisesti kuluttajien oikeusturvaan ja täydentävät yleistä oikeusturvaorganisaatiota tuomioistuinmenettelyn vaihtoehtona.

Kuluttajavalituslautakunnan tekemien ratkaisujen määrä 2002—2004

	2002	2003	2004
Ratkaistut asiat	3 253	3 595	3 975

Talous- ja velkaneuvontaa toteutettiin kuntien kanssa tehdyin sopimuksin. Velkaneuvojien työtä helpottamaan tuotettiin kuluttajien oman talouden hallintakykyä lisäävää materiaalia. Velkasovinto-ohjelma päättyi elokuussa. Sovintohankkeen saama julkisuus aktivoi myös hankkeen piiriin kuumattomia etsimään ratkaisua velkaongelmiinsa. Velkaneuvonnan asiakasmäärä kasvoi viidenneksen.

Eri hallinnonalojen yhteistyönä laadittiin velkahallintaohjelma. Ohjelmassa selvitettiin, miten velkaongelmien syntymistä ja syvenemistä voitaisiin estää sekä maksukyvyttömyystilanteita hoitaa joustavasti ja tehokkaasti. Panostettiin myös ennaltaehkäisevään talousvalistukseen.

Valtion tilinpäätöskertomus vuodelta 2005

Kuluttajapolitiikan toimeenpano jatkui valtioneuvoston vuosille 2004—2007 hyväksymän kuluttajapoliittisen ohjelman mukaisesti. Ohjelman lähtökohtana on kuluttaja-asioiden painoarvon ja kuluttajanäkökulman lisääminen, ja siinä linjataan painopisteet kuluttajaviranomaisten toiminnalle.

Talous- ja velkaneuvontaa toteutettiin kuntien kanssa tehdyin sopimuksin. Perustettiin taloudenhallinnan neuvottelukunta, joka aloittaa toimintansa keväällä 2006. Tuotettiin kuluttajien oman talouden hallintakykyä lisäävää materiaalia ja panostettiin ennaltaehkäisevään talousvalistukseen. Lisäksi selvitettiin kuluttajansuojan soveltamista julkisiin palveluihin.

Kunta- ja palvelurakenneryhmässä selvitettiin kuluttajaneuvonnan organisoimista. Peruspalveluohjelmaa valmisteleva ministeriryhmä päätti vuoden 2006 alussa siirtää kuluttajaneuvonnan järjestämis- ja rahoitusvastuun valtiolle.

Toiminnantarkastukset vuodesta 2003 lähtien

- 42/2003 Lähialueyhteistyöhankkeet
- 43/2003 Monitoimimurtajien hankinta ja kaupallinen toiminta
- 44/2003 Laki yritystoiminnan tukemisesta
– *pk-yritysten kehittämishankkeet*
- 45/2003 Suomen valtion maksuliikehankinta
- 46/2003 Tulohjaus Suomen kahdenvälisessä kehitysyhteistyössä
- 47/2003 Määrärahojen alueellinen jakaminen
- 48/2003 Yhteiskunnallista erityistehtävää toteuttavien valtionyhtiöiden omistajaohjaus
- 49/2003 Verohallinnon systeemyön ja atk-konsultointipalvelujen hankinnat
- 50/2003 Puolustushallinnon tukitoimintojen ulkoistamisen tila helmikuussa 2003
- 51/2003 Sektoritutkimustoiminnan ohjaus ja rahoitus sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön hallinnonalalla
- 52/2003 Valtiovarainministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 53/2003 Vesihuollon tukeminen
– *valtion osallistuminen vesihuollon järjestämiseen*
- 54/2003 Raja- ja merivartioiden rekrytointi ja koulutus
- 55/2003 Siviilipalvelus
- 56/2003 Tutkijakoulujen toiminta
- 57/2003 Alueelliset kuljetustuet
- 58/2003 Tilastokeskuksen palveluhankinnat
- 59/2003 Fyysinen tietoturvallisuus sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön hallinnonalalla
- 60/2003 Joukkoliikennepalvelujen hankinnat
- 61/2003 Pelastustoimen kehittämishanke
- 62/2003 Valtakunnansyyttäjänviraston toiminta
- 63/2003 Maatilarakentamisen ja konehankintojen tukeminen
- 64/2003 Arktisen keskuksen näyttelytoiminta
- 65/2003 Ministeriöiden ohjaus eräissä Kansaneläkelaitoksen toimeenpanemissa sosiaaliturvaetuuksissa
- 66/2003 Ympäristötukien vaikuttavuus
– *energiatuet ympäristönsuojelun välineenä*
- 67/2004 Säteilyn käytön valvonta
- 68/2004 Henkilöstön hankinta valtionhallinnossa

- 69/2004 Tuoteturvallisuusvalvonta
- 70/2004 Lentolisäjärjestelmä ja yhteyslentotoiminta Puolustusvoimissa
- 71/2004 Lasten ja nuorten psykiatrian valtionavustusmenettely
- 72/2004 Finpro ry:n toiminta
- 73/2004 Hansel Oy:n rakennejärjestelyt ja yhtiö osana valtion hankintatoimen strategiaa
- 74/2004 Ulkomaalaisviraston toiminta
– lähinnä toimintaprosessien näkökulmasta tarkasteltuna
- 75/2004 Geodeettisen laitoksen toiminta
- 76/2004 Viranomaistoiminta harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnassa
- 77/2004 Korruptio
– riski kahdenvälisen kehitysyhteistyön tuloksellisuudelle
- 78/2004 Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 79/2004 Oikeusministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 80/2004 Valtion ydinjätehuoltorahasto
- 81/2004 Kansanopistojärjestelmä
- 82/2004 Innovatiivisten toimien alueelliset ohjelmat
- 83/2004 Valtion liikelaitoksia koskeva tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 84/2004 Resurssien käytön tuottavuuden hallinta
- 85/2004 Alkoholivalvonta
- 86/2004 Tutkimus- ja kehittämistoiminta liikenne- ja viestintäministeriössä
- 87/2004 Jäteverotus
- 88/2004 Valtionavustuslain ohjausvaikutus
- 89/2004 Paikalliset toimintaryhmät maaseudun kehittäjinä
- 90/2004 Kansallisen metsäohjelman toimeenpano
- 91/2004 Luonnonmukaisen tuotannon tukeminen
- 92/2005 EU:n jäsenvaltioiden tarkastusvirastojen rinnakkais-tarkastus rakennerahastojen jäljitysketjusta mukaan lukien 5 %:n tarkastusvelvollisuus
- 93/2005 Kihlakunnanvirastojen ja poliisin erillisyyksiköiden toimitilahankkeet
- 94/2005 Nuorisotoiminnan tukeminen
- 95/2005 Senaatti-kiinteistöjen kiinteistöhoitopalvelujen hankinnat
– puitesopimus

- 96/2005 Asiantuntijapalveluiden käyttö puolustushallinnossa
- 97/2005 Työvoimakoulutuksen työllisyysvaikutukset
- 98/2005 Verosaatavien perinnän tehokkuus
- 99/2005 Korruption vastaisten mekanismien soveltamista käytännön kehitysyhteistyössä
- 100/2005 Hirvikannan säätelyjärjestelmä
- 101/2005 Yksityisten sosiaalipalvelujen valvonta
- 102/2005 Valtion asuntorahaston ulkoinen varainhankinta vuosina 1998 – 2003
- 103/2005 Ammatillisen koulutuksen kannustusraha
- 104/2005 Asuntomarkkinatiedon tuottaminen ja hyödyntäminen
– *kuntien asuntomarkkinaselvitykset asumisen tarjonta-tukien suuntaamisessa*
- 105/2005 Puolustusministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 106/2005 Keksintötoiminnan edistämiseen myönnettyjen valtionavustusten käyttö
- 107/2005 Ympäristöministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 108/2005 Terveystieteellisen tutkimuksen erityisvaltionosuus
- 109/2005 Työvoimatoimistojen tehtävät työttömyysetuuksien hallinnoinnissa ja valvonnassa
- 110/2005 Ulosoton tietojärjestelmähanke
- 111/2005 Suomen ja Venäjän välinen velkakonversio
- 112/2005 Työllistämistukien työllisyysvaikutukset
- 113/2005 Maatalouden ympäristötuen erityistuet
- 114/2005 Maanmittauslaitoksen maanmittaustoimitukset
- 115/2005 Kuntien harkinnanvaraisten rahoitusavustusten myöntäminen ja käyttö
- 116/2005 Työhyvinvointi valtionhallinnossa
- 117/2006 Raha-automaattivastukset kansansairauksien ennaltaehkäisyyn
- 118/2006 Valtion televisio- ja radiorahasto
- 119/2006 Puolustusvoimien ennakkomaksut puolustusmateriaalihankinnoissa
- 120/2006 Sähköisten asiointipalvelujen kehittäminen julkishallinnossa
- 121/2006 Yritystukien vaikutusten pysyvyys
- 122/2006 EU-säädösehdotusten kansallinen käsittely
– *erityisesti taloudellisten vaikutusten arvioinnin kannalta*

- 123/2006 Kuntien yhdistymisavustukset
- 124/2006 Ammatilliset erikoisoppilaitokset ja niiden käyttökustannusten valtionosuusjärjestelmä
- 125/2006 Käräjäoikeuksien tulosohjaus ja johtaminen
- 126/2006 Teiden kunnossapito tielaitosuudistuksen jälkeen
- 127/2006 Verotuksen yhdenmukaisuuden edistäminen verohallinnossa
- 128/2006 Valtion osakkuusyhtiöt ja valtio vähemmistöomistajana
- 129/2006 Viranomaisten valvottavilta perimät valvontamaksut
- 130/2006 Sisäasiainministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 131/2006 Työministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 132/2006 Suomen Kansallisteatterin peruskorjaus
- 133/2006 Kanatalouden tuotannonrajoitustoimet
- 134/2006 Maakunnan liittojen rooli
– *maakunnan kehittämisrahan sitomattoman osan käyttö*
- 135/2006 Ympäristöministeriön harkinnanvaraiset valtionavustukset Vapaa Vuotos -liikkeelle
- 136/2006 Kouluterveydenhuollon laatusuositus
– *suosituksen ohjausvaikutukset kuntien toimintaan*
- 137/2006 Budjettituki Tansanialle
- 138/2006 EU:n tarkastusvirastojen rinnakkaistarkastus rakennerahastojen epäsäännönmukaisuuksien ilmoittamismenettelystä
- 139/2006 Turvapaikkamenettely
– *turvapaikkaprosessin, turvapaikanhakijoiden vastaanoton ja pakolaisten kotouttamisen toiminnallinen kokonaisuus*
- 140/2007 Natura 2000 -verkoston valmistelu
- 141/2007 Verotuet
– *tilivelvollisuuden toteutuminen*
- 142/2007 Paikallisen yhteistyön määrärahan tarkastus
- 143/2007 Virkamatkustaminen
– *ohjausjärjestelmät ja taloudellisuus*
- 144/2007 Jääluokat ja väylämaksut
- 145/2007 Poliisi-, tulli- ja rajavartiolaitosviranomaisten yhteistoiminta (PTR-yhteistyö)
– *erityisesti vakavan rikollisuuden torjunnassa*
- 146/2007 Nuorten syrjäytymisen ehkäisy
- 147/2007 Hankerahoitus ohjausvälineenä
- 148/2007 Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle

- 149/2007 Ulkoasiainministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 150/2007 Tulosohjauksen tila
– *Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastushavaintojen 2002 – 2006 perusteella*
- 151/2007 Finanssialan asiantuntijapalveluhankinnat
- 152/2007 Aluekeskusohjelman toteutus vuosina 2004–2006
- 153/2007 Sotu-kokeilun vaikutukset
- 154/2007 Valtio etsintä- ja kaivostoiminnan edistäjänä
- 155/2007 Kalatalouden kehittäminen
- 156/2007 Kuluttajahallinnon toimivuus



VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO
Antinkatu 1, PL 1119, 00101 Helsinki
Puh. (09) 4321, faksi (09) 432 5820, www.vtv.fi

ISBN 978-952-499-028-8 (nid.)