

Oikeutta, tietoa ja kilpailua kestävän kulutuksen kustannuksella

- SUOMEN JA EUROOPAN UNIONIN KULUTTAJAPOLIITTISET
TOIMENPITEET TARKASTELUSSA

Petteri Repo

TIIVISTELMÄ

Kaksi suomalaisen kuluttajan näkökulmasta merkittävää kuluttajapoliittista ohjelmaa julkistettiin kesän kynnyksellä 2012. Työ- ja elinkeinoministeriön johdolla laadittu kuluttajapoliittinen ohjelma vuosille 2012-2015 korostaa tervettä ja vastuullista kilpailua kuluttajien eduksi. Euroopan komission kuluttaja-agenda puolestaan edistää luottamusta ja kasvua. Suomalaiselle kuluttajalle tämä tarkoittaa kuluttajapolitiikan painopisteen laajenevan oikeusturvasta ja tiedontarjonnasta markkinavonnan suuntaan. Kestävän kulutuksen kysymykset saavat aikaisempaa vähemmän huomiota ohjelmissa.

JOHDANTO

Millaista on kuluttajapolitiikka velkakriisiä potevassa maailmassa? Korostuuko siinä keskittyminen käsillä olevaan kriisiin vai kaukokatseisempi suuntautuminen kriisinjälkeiseen kuluttamiseen? Suomen kuluttajapoliittinen ohjelma vuosille 2012-2015 ja Euroopan komission kuluttaja-agenda¹ tarjoavat mahdollisuuden tarkastella kuluttajapolitiikan kehityssuuntia. Niitä on valmisteltu globaalin velkakriisin aikana ja ne julkaistiin melkein samanaikaisesti touko- ja kesäkuussa 2012, joten ne kuvastavat myös kuluttajapolitiikan painotuksia velkakriisin aikakaudella.

Kuluttaja on perinteisesti ollut valtion ja siten kuluttajapolitiikan kiinnostuksen kohteena. Perusteluja kuluttajapolitiikalle on monenlaisia: esimerkiksi heikommassa asemassa olevan suojeleminen, informaation oikeellisuuden turvaaminen ja kilpailun edistäminen (Hilton & Daunton 2001; Mayer 1989;

1 Käytän tässä Euroopan kuluttajapoliittisen ohjelman englanninkielistä agenda-nimitystä, koska pidän sitä onnistuneempana kuin ohjelman virallista toiminta-ohjelma-suomennosta. Agenda viittaa tavoiteasetteluun toimenpideohjelman keskittyessä suuremmin toimenpiteisiin. Edellinen antaa mielestäni realistisemmän kuvan toimenpiteiden vaikuttavuudesta.

Ilmonen 2007). Valtioilla on toki myös ollut vähemmän pyyteettömiä tavoitteita kuluttajia koskevassa politiikassaan kuten kotimaisen tuotannon suojeleminen, kansallisen pääoman kerryttäminen ja verotulojen turvaaminen.

Suomessa valtiollinen kuluttajien asioiden edistäminen on tapahtunut paitsi kuluttajansuojalain ja muiden lakien kautta myös kuluttajapoliittisten ohjelmien muodossa (vrt. Autio & Heinonen 2007). Kuluttajapoliittinen ohjelma on edustanut uudistusta ja kehitystä vaikka itse asiassa laitkin ovat kehittyneet jatkuvasti ja pelkästään kuluttajansuojalakiin on tehty 30 muutossäädöstä 34 vuoden aikana (Kuluttajansuojalaki 20.1.1978/38, tuorein muutos 11.3.2011/227).

Myös Euroopan unioni on ottanut tehtäväkseen edistää kuluttajien intressejä. EU:n kuluttajapoliittinen strategia vuosille 2007-2013 perustelee asiaa paitsi sisämarkkinoiden kehittämällä suorasukaisesti myös sillä, että EU:n saa yhteyden kansalaistensa arkeen kuluttajuuden kautta ja näin voi esitellä EU:n hyötyjä kansalaisille (CEC 2007).

Tässä katsauksessa tarkastelen Suomen kuluttajapoliittisen ohjelman ja Euroopan kuluttaja-agendan tavoitteita ja painopisteitä. Metodologisesti teen sisällönanalyysiä tavoitteena luoda yhtenäinen kuva kuluttajapoliittisesta ohjelmanäkymästä suomalaisen kuluttajan näkökulmasta. Sisällönanalyysissä keskityn ohjelmien toimenpidekohtiin, koska niiden vaikuttavuustavoitteet ovat systematisoidummin muotoiltuja kuin ohjelmien perusteluosien. Ensin arvioin kuluttajapolitiikan uudistumista, minkä jälkeen tarkastelen muita ohjelmien keskeisiä teemoja. Kontekstualisoin tulkintoja tarvittaessa viittaamalla muihin politiikkaohjelmiin.

KULUTTAJAPOLITIikka UUDISTUU OHJELMALLISESTI

Ohjelmat ovat näyttävä tapa uudistaa, edistää ja systematisoida politiikan toteuttamista. Kuluttajapoliittisia ohjelmia onkin laadittu Suomessa määräjain aina vuodesta 1983. Euroopan Unionissa kuluttajapolitiikkaa on edistetty toimintaohjelmien, strategioiden ja nyt agendan kautta. Suomen kuluttajapoliittinen ohjelma ja eurooppalainen agenda ovat poliittisia ohjelmia siinä mielessä, että niissä esitellään poliittisia tavoitteita, periaatteita ja toimintatapoja.

Rakenteeltaan Suomen ja Euroopan ohjelmat muistuttavat toisiaan. Aluksi taustoitetaan kuluttajapolitiikkaan vaikuttavat yhteiskunnalliset kehityskulut. Sitten todetaan politiikan lähtökohdat (Suomi) ja haasteet (Eurooppa), minkä jälkeen listataan keskeiset toimenpiteet. Rakenne on lukijalle raskas, mutta toisaalta helpottaa jokaisen osion itsenäistä tarkastelua ja korostaa toimenpiteiden merkitystä. Tällainen rakenne on myös omiaan sovittelemaan lukuisten osapuolien kilpailevia näkemyksiä. Sovun hinta on se, että ohjelman sisällöstä ja merkityksestä voi syntyä kilpailevia tulkintoja (vrt. Puomila 2011, Repo 2009).

Poliittisten ohjelmien tarkoitus on sopia linjauksista ja kerätä tukea linjausten toteuttamiseen. Ohjelmien vaikuttavuus on vaikeampi kysymys, koska joskus voi olla vaikea arvioida, toteutuuko jokin asia ohjelman ansiosta vai

siitä huolimatta. Ohjelmien toimenpiteet voivat myös hidastaa epätoivottuja kehityskulkuja, mitä voidaan pitää toivottavana, mutta minkä mittaaminen on sekin vaikeaa.

Ohjelmassa mainittuihin toimenpiteisiin voi tietenkin vaikuttaa paremmin kuin toimenpiteiden vaikuttavuuteen. Sekä kuluttajapoliittisessa ohjelmassa että kuluttaja-agendassa korostetaan politiikan seurannan tarvetta osana sen vaikuttavuutta ja kehittämistä.

Ohjelmat määrittelevät ja laajentavat politiikan alaa

Työ- ja elinkeinoministeriön johdolla tehdyssä kuluttajapoliittisessa ohjelmassa vuosille 2012-2015 perustellaan kuluttajapolitiikkaa kansalaisten etujen ja toimintamahdollisuuksien varmistamisella samalla, kun turvataan vapaa ja terve kilpailu sekä elinkeinonharjoittamisen vapaus.

Euroopan kuluttajapoliittinen agenda puolestaan korostaa kuluttajien voimaannuttamista ja heidän luottamuksensa kasvua. Euroopan unionissa kuluttaja on lisäksi nähty tärkeäksi yhteismarkkinoiden luomisen välineeksi.

Seuraavassa esitellään kuluttajapoliittisen ohjelman 2012-2015 ja Euroopan kuluttaja-agendan sisältöjen yhtäläisyyksiä ja eroavaisuuksia politiikan uusiutumisen näkökulmista (taulukko 1). Sen jälkeen tarkastellaan muita keskeisiä teemoja suomalaisessa ja eurooppalaisessa kuluttajapolitiikassa (taulukko 2). Tarkastelussa painotetaan ohjelmien toimeenpanokohtia, koska ne selvimmin kertovat kuluttajapoliittisista tavoitteista.

Taulukko 1. Kuluttajapolitiikan uusiutuminen Suomessa ja Euroopassa.

	Kuluttajapoliittinen ohjelma	Euroopan komission agenda
Politiikan yhteydet ja uusiutuminen	<ul style="list-style-type: none"> - Viittaa Kataisen hallituksen ohjelmaan - Määrittelee laaja-alaisen kuluttajapolitiikan - Vahva kuluttajaliike (3.2, alakohta 2) - Vastuullisen ja terveen kilpailun turvaaminen (3.3) - EU:n kuluttajapolitiikkaan vaikuttaminen (3.4) 	<ul style="list-style-type: none"> - Viittaa Europe 2020 -strategiaan ja korvaa EU Consumer Policy 2007-2013 -strategian - Toimintaohjelmassa esitetään järjestelmällinen lähestymistapa, jossa otetaan huomioon kuluttajien edut kaikessa asiaan liittyvässä politiikassa ja painotetaan erityisesti sellaisten ongelmien ratkaisua, joita kuluttajilla on elintarvikesektorilla sekä energia-, liikenne-, digitaali- ja rahoituspalvelujen alalla (1) - Tunnustetaan järjestöjen asema; tuetaan järjestöjä kehittämällä valmiuksia ja antamalla tukea (4.2)
Politiikan tehostaminen	<ul style="list-style-type: none"> - Kuluttajien oikeuksista huolehtiminen (3.1, alakohta 1) - EU:n kuluttajapolitiikkaan vaikuttaminen (3.4) - Hallinnon uudistaminen (3.5) 	<ul style="list-style-type: none"> - Parannetaan täytäntöönpanoa, tehostetaan valvontaa ja turvataan oikeussuojakeinot (4.3 sis. kaksi erityistavoitetta)
Jäämässä taustalle	<p>Kestävä kulutus, kuluttajalähtöinen tuotekehitys (vrt. kuluttajapoliittiset ohjelmat 2004-2007 ja 2000-2003, YM 2012, TEM 2010)</p>	<p>Vähittäiskauppa; rajat ylittävä kauppa (vrt. Commission of the European Communities 2007)</p>

Kuluttajapolitiikka laaja-alaisesti

Kuluttajapoliittinen ohjelma vuosille 2012-2015 kuuluu pääministeri Kataisen hallituksen ohjelmaan ja on jatkoa vuonna 1983 aloitettujen kuluttajapoliittisten ohjelmien sarjalle. Ohjelmassa on kaksi merkille pantavaa uudistumista: kilpailuasioiden vahva nousu kuluttajapolitiikassa ja laaja-alaisen kuluttajapolitiikan lanseeraus.

Suomessa kilpailupolitiikka on liitetty vahvaksi osaksi kuluttajapolitiikkaa aina hallinnollisia uudistuksia myöten. Yleisten tavoitteiden ohella on tarkasti määritelty ensimmäinen työkalu – Euroopan komission julkaisema kuluttajamarkkinoiden tulostaulu – jonka kautta etsitään tiivistä yhteyttä kulut-

taja- ja kilpailupolitiikan välille. Tulostaulun ja muiden markkinoiden toivuutta koskevien selvitysten pohjalta kohdennetaan kuluttajapolitiikan painopisteitä niille alueille, joissa epäkohtia ja riskejä näyttää kuluttajien näkökulmasta esiintyvän eniten. Kilpailuasiat on aiemminkin mainittu kuluttajapolitiittisissa ohjelmissa (esim. TEM 2008), mutta tehtyä ratkaisua voi pitää merkittävänä kuluttajapolitiittisena uudistuksena jo siksi, että se pyrkii vahvasti yhdistämään kuluttaja- ja kilpailupolitiikkaa, jotka edustavat erilaisia sääntelytraditioita (vrt. Hirschman 1970).

Laaja-alaisen kuluttajapolitiikan katsotaan koostuvan lukuisista elementeistä, joista tärkeimpiä ovat kuluttajan oikeuksien turvaaminen, kuluttajien tiedonsaannin varmistaminen ja kuluttajien oman osaamistason kohottaminen, vastuullisen ja terveen kilpailun turvaaminen sekä vaikuttaminen EU:n kuluttajapolitiikkaan. Lisäksi todetaan kuluttajatutkimuksen merkitys politiikan toteutumisen ja vaikuttavuuden tukena ja kuluttajahallinnon uudistamistarpeet.

Eurooppalainen kuluttaja-agenda määrittelee sekin itsensä laajasti. Agenda kiinnittyy Europe 2020 -strategiaan pyrkien asettamaan kuluttajan kaikkien politiikkatoimien keskiöön. Keskeiset rinnakkaisohjelmat käsittelevät kansalaisuutta, sisämarkkinoita, digitaalisuutta, verkkokauppaa ja resurssitehokkuutta. Tutkimuksen ja innovaatioiden osalta pyritään ymmärtämään kuluttajakäyttäytymistä sekä kuluttajavalintojen terveys-, turvallisuus- ja kestävyyskysymyksiä.

Kuluttajapolitiittisen ohjelman ja kuluttaja-agendan laaja-alaiset määritelmät kertovat sekä kuluttajapolitiikan laajasta toimialasta että sen tarpeesta verkottua muihin politiikka-aloihin. Jälkimmäinen puolestaan viittaa siihen, että kuluttajapolitiikassa on perinteisesti vaikea saada uusia linjauksia toteutettua ilman laajaa poliittista tukea. Erytisintressit ovat usein vahvoilla suhteissa kuluttajien yleiseen intressiin (vrt. Olsen 1965).

Kuluttajaliikkeellä nähdään olevan tärkeä rooli kuluttajapolitiikan toteuttamisessa. Suomessa edistetään vahvaa kuluttajaliikettä arvioiden sillä olevan tärkeä rooli kansalaisnäkökulmaa edustavana asiantuntijavaikuttajana ja kuluttajien osaamisen varmistajana. Samankaltaiset tehtävät esitetään järjestöille myös eurooppalaisessa agendassa: kuluttajien informoiminen ja heidän tietoisuutensa lisääminen sekä kuluttajien edustaminen ja puolustaminen.

Kuluttajapolitiittinen järjestelmä näyttäytyy tältä osin korporatistisena Suomessa ja jossain määrin myös Euroopan unionissa. Toki on hyvä pitää mielessä, että kuluttajapolitiikka edistävien toimijoiden vaikutusmahdollisuudet ovat usein vaatimattomammat kuin muiden korporatistisesti järjestäytyneiden alojen kuten työmarkkinoiden ja maatalouden.

Tehostaminen tuo oikeusturvaa ja Suomessa kilpailuakin

Aina ei tarvitse uudistua sisällöllisesti, vaan joskus on tärkeämpää edistää tärkeiksi havaittuja asioita. Tämä näkyy niissä kuluttajapolitiittisissa tavoitteissa, joissa yhä edelleen pyritään tehostamaan toimintaa tai ajantasaisesti tamaan sitä.

Kuluttajien oikeuksien turvaaminen muodostaa kuluttajapolitiikan ytimen sekä Suomessa että Euroopassa. Sen lisäksi, että oikeuksien turvaaminen mainitaan omana toimenpidekohtanaan, se nousee toistuvasti esille muis-sakin tavoitteissa. Esimerkiksi digitalisoitumiskehityksessä kiinnitetään huomiota sopimusten tekoon ja lainsäädäntöön.

Kuluttajapoliittisessa ohjelmassa tehostamisen ulottuu myös kuluttajahal-linnon uudistamiseen, jolloin yhteiskunnallista vaikuttavuutta ja toiminnal-lista tehokkuutta tavoitellaan yhdistämällä Kilpailu- ja Kuluttajavirasto. Yh-distyminen nostaa kilpailuasiat kuluttajapolitiikan ytimeen.

Euroopan kuluttaja-agendassa ei esitetä suuria hallinnollisia uudistuksia vaan panostetaan olemassa olevien järjestelmien käytön tehostamiseen. Koordinoidut toimenpiteet ja yhteistyö saavat huomiota yleisellä tasolla, yk-sityiskohtaisemmin käsitellään uusien järjestelmien kehittämistä aina tieto-kantoja ja työkaluja myöten.

Kestävä kulutus jäämässä taustalle

Kestävä kulutus saa selkeästi vähemmän huomiota kuluttajapoliittisessa oh-jelmassa vuosille 2012-2015 kuin sen edeltäjissä. Kestävää kulutusta käsi-tellään yleisellä tasolla ohjelman perusteluosiossa ja toimenpiteiden osalta eniten ruoan ja sen hävikin ympäristöjalanjäljen muodossa. Kilpailuasioden yhteydessä todetaan lyhyesti vastuullisen toiminnan markkinoilla edistävän kestävää kehitystä.

Eurooppalaisessa agendassa kestävään kulutukseen viitataan kestävän kas-vun muodossa viimeisimmässä alatavoitekohdassa. Kestävän kasvun arvioi-daan kulutuksen osalta kiinnittyvän kestäviin tuotteisiin, joita edistäviä toi-menpiteitä harkitaan. Lisäksi kestävä kulutus liitetään tuotetietoon ja ekolo-gisuuden minimivaatimusten tuotekattavuuden laajentamiseen. Tuotetiedon merkityksen korostus toistuu myös energia- sekä matkustamis- ja liikenne-asioissa.

Kestävä – tai vastuullinen – kulutus on perinteisesti liitetty kuluttajapoliti-iikan tavoitteisiin, joten siihen kohdistettu vähäinen huomio on kiinnostava muutos. Kestävää kulutusta tuskin ollaan hylkäämässä, joten voidaan aja-tella, että se sisältyy läpileikkausperiaatteella muihin kuluttajapolitiikan ta-voitteisiin tai että sitä käsitellään muissa kuluttajaa sivuavissa poliittisissa ohjelmissa. Suomessa kestävää kulutusta edistetään Kestävän kulutuksen ja tuotannon ohjelmalla (YM 2012), kun taas Euroopassa kestävyys liitetään kaikenkattavaan Europe 2020 -strategiaan (EC 2010) sekä ympäristöstrate-gioihin ja -tutkimusohjelmiin.

Myös kuluttajalähtöiset innovaatiot on jätetty pois kuluttajapoliittisesta oh-jelmasta, joten ne kuuluvat nyt innovaatiopolitiikan piiriin (TEM 2010, vrt. TEM 2008). Eurooppalaisiin ohjelmiin kuluttajalähtöiset innovaatiot eivät ai-kaisemminkaan lyöneet itseänsä läpi. Kuluttajien uutta luova omatoimisuus on siis joko saamassa aikaisempaa vähemmän huomiota, sijoittumassa tut-kimuksen ja innovaatiotoiminnan aloille tai kanavoitumassa politiikkaan jär-jestöjen kautta.

Vähittäistavarakauppa ja varsinkin rajat ylittävä kauppa saavat Euroopan kuluttaja-agendassa vähemmän huomiota kuin sitä edeltäneessä kuluttajapoliittisessa strategiassa. Niitä ei käytetä enää samalla tavalla kuluttajapoliitiikan perusteluna eikä mittarina. Toki ne ovat edelleen läsnä turvallisuuskysymyksissä, joissa korostetaan tuontitavaroiden valvonnan tärkeyttä. Suomen kuluttajapoliittisessa ohjelmassa vähittäiskauppa ei saa erityishuomiota, joskin on ennakoitavissa, että se saattaa nousta esille kilpailukysymysten kohdalla.

YKSITYISKOHTAISEMPIA LINJAUKSIA

Kuluttajapolitiikan yleisen kehittämisen rinnalla ohjelmissa edistetään kehitystä turvallisuuden, tiedon ja määritelyjen toimialojen osalta (Taulukko 2).

Suomen kuluttajapoliittisessa ohjelmassa ja Euroopan kuluttaja-agendassa on lukuisia yhteisiä teemoja. Nämä koskevat erityisesti turvallisuutta, tietoa, digitalisoitumista ja ruokakysymyksiä. Seuraavassa näitä teemoja koskevia ohjelmakohtia verrataan keskenään.

Taulukko 2. Temaattisia painotuksia suomalaisessa ja eurooppalaisessa kuluttajapolitiikassa. Alakohdat ovat kirjoittajan numeroimia.

	Kuluttajapoliittinen ohjelma	Euroopan komission agenda
Turvallisuus	- Kuluttajille turvallisia tuotteita ja palveluja (3.1, alakohta 3)	- Parannetaan kuluttajien turvallisuutta (4.1 sis. kaksi erityistavoitetta)
Tieto	- Kuluttajan tiedonsaannin varmistaminen ja osaamistason kohottaminen (3.2, sisältää kolme alakohtaa)	- Lisätään tietämystä (4.2 sis. kaksi erityistavoitetta)
Tärkeimmät toimialat ja kulutuksen käytännöt	<ul style="list-style-type: none"> - Digitalisoituminen kuluttajien eduksi (3.1, alakohta 4) - Kuluttajien velkaantumisen hillintä (3.1, alakohta 2) - Asiakkaana ja kuluttajana julkisissa hyvinvointipalveluissa (3.1, alakohta 5) - Arjen kuluttajataitojen vahvistaminen (3.2, alakohta 1) - Informaatiota elintarvikkeista (3.2, alakohta 3) 	<ul style="list-style-type: none"> - Digitaalipalvelut - Rahoituspalvelut - Elintarvikkeet - Energia - Matkustaminen ja liikenne - Kestävät tuotteet <p>(Tausta: Saatetaan oikeudet ja keskeiset toimintalinjat talouden ja yhteiskunnan muutoksien mukaisiksi - 4.4 sis. kaksi erityistavoitetta)</p>

Turvallisuus ja tieto ytimessä

Turvallisuutta koskevat teemat ovat ohjelmille yhteisiä. Suomessa edistetään kuluttajille turvallisia tuotteita ja palveluja osallistumalla ja vaikuttamalla EU:n yleistä tuoteturvallisuutta ja markkinavalvontaa koskevan sääntelyn uudistamiseen. Euroopassa turvallisuutta pidetäänkin kuluttajapolitiikan perustavoitteena. Tavoitteena on saumaton turvaverkko maatilalta tai tehtaalta kuluttajan kotiovelle. Haaste on melkoinen, kun ottaa huomioon, että yhä suurempi osa kulutettavista tuotteista tehdään Euroopan ulkopuolissa maissa ja tuotanto ylipäänsä on globalisoitunut.

Tiedon tarjonta kuuluu sekin ohjelmien ytimeen. Suomessa tiedonsaannin varmistaminen liitetään kuluttajien osaamistason kohottamiseen erityisesti arjen asioissa. Koulutusta ja valistusta edistetään ja elintarvikkeiden kuluttajainformaation nähdään ohjaavan tarkoituksenmukaisten valintojen tekemiseen. Euroopassa kiinnitetään huomiota tiedon tarjonnan lisäämiseen esimerkiksi kampanjoinnilla.

Suomessa tieto lisätään tiiviisti arjen kuluttajataitoihin, Euroopassa kyse on ennemminkin tietoisuuden lisäämisestä. Sopii kysyä, tarkoitetaanko osaa misella ja tietoisuudella samaa asiaa, vai noudattavatko ne erilaisia tiedon tuotannon ja käytön perinteitä.

Digitalisoituminen uudistaa kuluttajuutta

Digitalisoituminen kiinnostaa kuluttajapolitiikkaa sekä Suomessa että Euroopassa, koska sen kautta monia perustavanlaatuisia kuluttajakysymyksiä tarkastellaan uudestaan. Suomessa digitalisoitumisessa kiinnitetään huomio palvelujen automatisoinnin, tehostamisen ja laadun parantamisen ohella kuluttajan asemaan ja osaamiseen sekä lainsäädännön toimivuuteen ja valvontaan. Lisäksi sitoudutaan rakentamaan eurooppalaisia digitaalisia sisämarkkinoita.

Euroopassa digitaalipalvelujen kehittämisen huomio kiinnittyy oikeudellisiin kysymyksiin, joskin niiden tarkoitus on parantaa markkinoiden toimivuutta poistamalla esteitä digitaalimarkkinoiden kasvulle. Esillä ovat tekijänoikeuksiin, mainontaan, tunnistautumiseen, maksamiseen ja uhkapelaamiseen liittyvät aloitteet. Muut parempaan markkinoiden toimivuuteen tähtäävät toimenpiteet koskevat vertailun mahdollisuuksia, virheellistä digitaalisältöä koskevia EU-tasoisia toimenpiteitä ja luottamusmerkkejä.

Suhde digitalisoitumiseen antaa osviittaa siitä, että Euroopan unionin ja sen jäsenmaiden välillä voi olla kuluttajapolitiittista työnjakoa. Silloin EU:ssa keskityttäisiin rakentamaan sisämarkkinoita varsinkin niiden oikeudellisten perusteiden osalta, kun taas jäsenmaissa katsotaan digitalisoitumista osana kulutusmarkkinoiden muutosta. Suomen osalta tämä työnjakojatous näyttäisi osuvalta, mutta ajatuksen yleistäminen edellyttäisi muidenkin jäsenmaiden ohjelmien tarkastelua.

Tietoa elintarvikkeista ja ruokahävikistä ohjaamaan kulutusta

Elintarvikkeet ovat perinteinen kuluttajapolitiikan teema. Kuluttajapoliittisessa ohjelmassa elintarvikkeet liitetään kuluttajainformaatioon, ruokahävikkiin ja ruokaan liittyvän kuluttajaosaamisen heikkenemiseen. Vastaavasti Euroopan agendassa kiinnitetään huomio elintarvikkeista annettavaan informaatioon, elintarvikkeiden ravinto- ja terveystietoihin sekä elintarvikkejätteisiin. Lisäksi Euroopan agendassa halutaan parantaa elintarvikkeiden turvallisuutta.

Näin elintarvikkeet nähdään muiden kulutustuotteiden tapaan tietokysymyksenä ja toisaalta elintarvikkeiden kulutuksen ohjauksen katsotaan voivan edistää kestävästä kulutuksesta varsinkin ruokahävikin osalta. Linjauksissa korostuu näkemys, jonka mukaan tiedon tarjonta kuluttajille ohjaa kulutusta toivottuun suuntaan.

Kuluttajan talous kuntoon velanhallinnalla

Kuluttajan talous ja ostovoima ovat perinteisiä kuluttajapolitiikan kiinnostuksen kohteita. Suomen kuluttajapoliittisessa ohjelmassa huomio on kiinnitetty velkaantumisen hillintään. Ohjelmassa keskitytään velkaongelmiin, jotka liittyvät kuluttajaluottoihin ja maksamattomiin laskuihin. Velkajärjestelylain uudistamiseen ja luoton tarjonnan takaamiseen tähtäävät toimenpiteet käsittelevät velanhallintaa.

Euroopan kuluttaja-agendassa käsitellään talouskysymyksiä ja rahoituspalveluja vastaavalla tavalla, joskin kuluttajille tarjottavan tiedon merkitystä korostaen. Huomiota annetaan rahoituspalvelujen ehdoille, tiedon tarjonnalle, pienille lainoille ja pankkipalvelujen vaihdettavuudelle. Lisäksi kotitalouksien ylivelkaantumista käsitellään.

Kun velkaantumisen hillinnän linjaukset yhdistetään ohjelmassa mainittuihin arjen kuluttajataitojen vahvistamiseen ja kilpailulinjauksiin, suomalainen kuluttajapolitiikka edistää markkinoita, joissa yksilöt toimivat vastuullisesti kilpailevilla markkinoilla. Kuluttajapolitiikalla ei näin ollen niinkään pyritä ratkaisemaan kuluttajien ostovoimaan ja varallisuuteen liittyviä haasteita, vaan tärkeämmäksi nousevat kysymykset menettelytavoista markkinoilla. Linjaukset asiakkuudesta ja kuluttajuudesta julkisissa hyvinvointipalveluissa tukevat tätä tulkintaa, sillä niissä keskitytään valinnan, asiakaslähtöisyyden ja kuluttajansuojan kysymyksiin.

Jos kuluttajien ostovoiman kasvattaminen koetaan tärkeäksi kuluttajapolitiittiseksi tavoitteeksi, se tapahtuu pääasiassa muilla keinoilla kuin kuluttajapolitiikan toimivalikoimin. Suomessa toki kuluttajapolitiikkaan tiiviisti liitettyllä kilpailupolitiikalla on mahdollisuus vaikuttaa myönteisesti ostovoiman kasvuun. Euroopassa ostovoiman kasvuun viitataan epäsuorasti liittämällä kuluttajapoliittinen agenda osaksi Europe 2020 -kasvustrategiaa. Velkaky-symyksissä kuluttajapolitiikan laaja-alainen määrittely näyttää yllättävän kapea-alaisena.

Energia, matkustaminen ja liikenne sekä kestävät tuotteet

Euroopan kuluttaja-agendassa nostetaan esiin myös muita keskeisinä pidettyjä asioita kuin Suomen kuluttajapoliittisessa ohjelmassa. Nämä koskevat energiaa, matkustamista ja liikennettä sekä kestäviä tuotteita. Asiat nousevat luontevasti esiin osana Euroopan unionin perinteisiä kiinnostuksen kohteita, vaikka niitä yhtä lailla niitä voisi käsitellä myös kansallisella tasolla. Näidenkin asioiden käsittelyssä korostuvat oikeus- ja tietopainotukset.

Energiakysymyksissä pyritään kehittämään kilpailua ja hintojen läpinäkyvyyttä tavoitteena selkeyttää yritysten tarjontaa. Vastaavasti tietoa tarjoamalla pyritään ohjaamaan kuluttajia hallitsemaan kulutustaan ja rohkaisemaan uusien ratkaisujen käyttöönottoon. Myös energiamerkintöjä kehitetään.

Matkustamisessa ja liikenteessä pyritään ajantasaistamaan kuluttajien oikeuksia koskien ns. dynaamisia matkapaketteja ja lentomatkustamista. Autojen hiilidioksidipäästöjen merkintäsääntöjä esitetään tarkistettavaksi tavoitteena parantaa kuluttajille tiedottamista ja siten parempaa polttoaineiden valintaa.

Kestävien tuotteiden katsotaan tukevan kestävää talouskasvua. Tavoitteena on edistää korjaus- ja ylläpitopalvelujen tarjontaa sekä asettaa ympäristönormeja tuotteille. Lisäksi yhdenmukaistetaan tuotteiden elinkaarianalyysien menetelmiä tarkoituksena tuottaa luotettavaa tietoa kuluttajille.

KESKUSTELUA

Kuluttajapoliittiset ohjelmat kertovat, kuinka politiikan keinoin tartutaan kuluttajia koskeviin tavoitteisiin ja ongelmiin. Kuluttaja on mitä ilmeisimmin politiikan kohteen ja toimijan lisäksi representaatio, jonka kautta markkinointa pyritään kehittämään.

Kulutuksen kansantaloudellista merkitystä ei sovi unohtaa, eikä sitä, että politiikan hyödyt ja kustannukset kohdistuvat kansalaisiin usein heidän roolissaan kuluttajana. Kuluttajapolitiikka ei siis välttämättä ole sen lempeämpää tai raadollisempaa kuin mikään muukaan politiikan ala eikä kuluttajan etu välttämättä ole määriteltävissä yksiselitteisesti. Kuluttajapolitiikkaa kannattaa tarkastella politiikan alana, jolla edistetään hyväksyttäviä tavoitteita, mutta jonka vaikuttavuus edellyttää suurta toimijaverkostoa ja rakentavaa suhdetta muihin politiikka-aloihin (vrt. Mayer 1989; Hilton & Daunton 2001).

Velkakriisin aikakaudella valmistelluissa Suomen kuluttajapoliittisessa ohjelmassa vuosille 2012-2015 ja Euroopan kuluttaja-agendassa kuluttajia kohdellaan ymmärtäväisesti. Poliitiikkaa edistetään tiedon ja oikeusturvan kautta. Talouskysymykset tulevat esiin velkaantumisen ja finanssipalveluiden kautta. Suomessa kiinnitetään merkittävästi aikaisempaa enemmän huomiota kilpailuasioihin, millä voi olla suuria sekä taloudellisia että periaatteellisia vaikutuksia kuluttajiin. Samaan aikaan kestävä kulutus on jäämäs-

sä taustalle. Siksi kuluttajapoliittisia ohjelmia voi arvioida asenteiltaan aikaisempia kovemmiksi ja siten tunnusomaisiksi koville talousajoille.

Saattaa kuitenkin olla liian pitkälle menevä tulkinta väittää, että kovat kuluttajapoliittiset näkymät olisivat syntyneet velkakriisin myötä. Varsinkin Euroopan kuluttaja-agendassa voi nähdä painopisteen muutoksen liittyvän taloudellisen globalisaation etenemiseen. Eurooppa on kehittynyt tuotannon unionista kulutuksen unionin suuntaan. Silloin sisämarkkinat määrittyvät pikemminkin Euroopan tuonnin kuin Euroopan sisäisen rajat ylittävän kaupan mukaan, jota korostettiin aiemmin (CEC 2007).

Suomessakin kilpailupainotteisuuden kasvua kuluttajapolitiikassa voidaan tarkastella ellei taloudellisen globalisaation niin ainakin eurooppalaistumisen myötä. Kilpailupolitiikka voi olla osuva keino ohjata markkinoita palvelemaan kuluttajaa aikakaudella, jota leimaavat ulkomaisen vähittäiskaupan tulo tai tulemattomuus suomalaisille markkinoille. Samalla globalisaatio tosin haastaa myös kansallisen kilpailupolitiikan.

Aika näyttää, kuinka kuluttajapoliittiset ohjelmat käytännössä toteutuvat toimenpiteinä ja kuinka toimenpiteiden vaikuttavuus toteutuu. Kulutus ja kuluttajuus ovat siitä kiehtovia politiikan kohteita, että niiden hallitseminen ei suinkaan ole helppoa. Saattaa hyvinkin olla, että kuluttajapolitiikan manifestinen merkitys on korostunut samaan aikaan kuin markkinoiden valvontakoneisto keskittyy kehittämään käytännön toimenpiteitä. Joka tapauksessa kuluttajapolitiikka on työkalu, jolla sovitellaan vaihtoehtoisia tulevaisuuksia (Repo et al. 2009).

Suomen kuluttajapoliittisessa ohjelmassa ja Euroopan kuluttaja-agendassa on useita liittymäkohtia. Osittain nämä johtuvat siitä, että kuluttajapolitiikassa noudatetaan työnjakoa (esim. tuotevalvontaa kannattaa monilta osin tehdä Euroopan tasolla) ja osittain siitä, että samaa asiaa toteutetaan eri tavalla eurooppalaisella ja kansallisella tasolla (kansallisella tasolla voidaan esimerkiksi olla yksityiskohtaisempia tai noudattaa eri keinovalikoimaa).

Kiinnostavaa on joka tapauksessa se, että kulutuksen rakenteellisiin haasteisiin kuten kuluttajien tuloihin, asumisen kustannuksiin, ruoan hintaan, ostovoimaan, riittävään ja monipuoliseen palvelutarjontaan varsinkin perushyvinvoinnin osalta ei ohjelmissa kiinnitetä suoraa huomiota. Valittu ratkaisu on perusteltavissa siinä mielessä, että voi olla vaikea mitata kuluttajapolitiikan vaikuttavuutta tällaisissa kysymyksissä, jolloin kannattaa keskittyä sellaisiin toimenpiteisiin, joihin voi vaikuttaa.

Tässä katsauksessa onkin keskitytty ohjelmissa esitettyihin kuluttajapoliittisiin toimenpiteisiin sen sijaan, että olisi keskitytty esimerkiksi ohjelmissa mainittuihin lähtökohtiin tai tulevaisuusarvioihin. Samalla herää kysymys, kuinka ohjelmissa mainittuja laajempia ja kauaskatseisempia kuluttajapoliittisiä tavoitteita edistetään. Esimerkiksi kestävä kulutus nousee vahvasti esille Suomen ohjelman arvioissa muuttuvasta yhteiskunnasta ja kuluttajapolitiikan talouskasvua edistävä tavoite Euroopan agendan strategiakontekstissa, vaikka näille ei ole osoitettu omia toimenpidekokonaisuuksia.

Mitä siis tapahtuu niiden teemojen aloilla, jotka on nostettu esiin, mutta joille ei varsinaisesti ole määritelty toimenpiteitä? Vaikuttaa siltä, etteivät

ne kuulu kuluttajapolitiikan ytimeen eivätkä kuluttajapolitiikan ydintoimijoiden sitoumuksiin. Tämä tarjoaa muille kuluttajapolitiikan alalla toimiville organisaatioille kuten yrityksille, yliopistoille ja tutkimuslaitoksille ja kuluttajille itselleen mahdollisuuden toteuttaa kuluttajapolitiittisia tavoitteitaan osana ns. laajaa kuluttajapolitiikkaa.

Joka tapauksessa on selvää, että kuluttajapolitiikka pyrkii uudistumaan niin Suomessa kuin Euroopan unionissakin.

LÄHTEET

Autio, Minna & Heinonen, Visa (2007) Representation of consumerism in the Finnish consumer policy programmes 1983-2007. Teoksessa Proceedings of the Nordic Consumer Policy Research Conference: Research Meets Policy, Helsinki 3.-5.10.2007. Nordic Forum for Consumer Research 2007.

CEC (2012) Communication from the Commission to the Council, The European Parliament and the European Economic and Social Committee, A European Consumer Agenda – Boosting confidence and growth. COM(2012) 225 final. Commission of the European Communities: Brussels.

CEC (2007) Communication from the Commission to the Council, The European Parliament and the European Economic and Social Committee, EU Consumer Policy Strategy 2007-2013 – Empowering consumers, enhancing their welfare, effectively protecting them, COM(2007) 99 final. Commission of the European Communities: Brussels.

EC (2010) Communication from the Commission: Europe 2020. A strategy for smart, sustainable and inclusive growth. COM(2010) 2020 final. European Commission: Brussels.

Hilton, Matthew & Daunton, Martin (2001) Material Politics: An Introduction. Teoksessa Daunton, M. & Hilton, M. (toim.) The Politics of Consumption. Material Culture and Citizenship in Europe and America. Berg: Oxford.

Hirschman, Albert O. (1970) Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States. Harvard University Press: Cambridge, MA.

Ilmonen, Kaj (2007) Johan on markkinat! Kulutuksen sosiologista tarkasteltua. Vastapaino: Tampere.

Kuluttajansuojalaki 20.1.1978/38, <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1978/19780038>.

Mayer, Robert N. (1989) The Consumer Movement: Guardians of the Marketplace. Twayne Publishers: Boston, MA.

- Olson, Mancur (1965) *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Harvard University Press: Cambridge, MA.
- Puomila, Maija (2011) Kuluttajapolitiikan erilaisia malleja: toimivuutta, vaikuttamista, kehittämistä ja hyvinvointia, *Kulutustutkimus.nyt* 5(2) 59-61.
- Repo, Petteri (2009) Kuluttaja politiikan rajaobjektina. Kuluttajatutkimuskeskuksen vuosikirja 2009. Helsinki: Kuluttajatutkimuskeskus.
- Repo, Petteri, Timonen, Päivi & Zilliacus, Kim (2009) Alternative regulatory cases challenging consumer policy. *Journal of Consumer Policy* 32(3) 289-301.
- TEM (2012) Kuluttajapoliittinen ohjelma vuosille 2012-2015. Terveellistä ja vastuullista kilpailua kuluttajien eduksi. Työ- ja elinkeinoministeriö: Helsinki.
- TEM (2010) Kysyntä- ja käyttäjälähtöinen innovaatiopolitiikka. Jäsentely (osa I) toimenpideohjelma (osa II). Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 47/2010. Työ- ja elinkeinoministeriö: Helsinki.
- TEM (2008) Kuluttajapoliittinen ohjelma vuosille 2008-2011. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 23/2008. Työ- ja elinkeinoministeriö: Helsinki.
- YM (2012) Kestävän kulutuksen ja tuotannon ohjelman uudistus 2012. Vähemmästä viisaammin. Ympäristöministeriö: Helsinki.