

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 konsumenttvistekommittén 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. Produktivhetsprogrammet 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 konsumenttvistesenheten 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 försvåras 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 försvåras 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 göras t.ex. på grund av produktivetsprogrammet, 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 verksamhetsätt 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 företagens och näringslivets intressen. På basis är 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 konsu-

ment, 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 behövligt 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 konsumentförvaltningen 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 forsk-

ningsarbete 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 (företvarande 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 effektivera 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 inverkan 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 verksamhets-sätt. 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 komplette-

rande. 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 administrationen och övervakningen av de statsbidrag som beviljats åt konsumentorganisationerna. Revisionsverket anser, att Konsumentverket bör förbättra styrningen och övervakningen av de åt konsumentorganisationerna beviljade statsbidragen.