

Polityka konsumencka – podstawy teoretyczne, cele i narzędzia**

Polityka konsumencka nie jest oczywistym elementem polityki gospodarczej we współczesnych krajach o gospodarce rynkowej. Biorąc pod uwagę tradycyjną ekonomię neoklasyczną można nawet zarzucić, że jest to wyraz ingerencji szkodliwej dla przedsiębiorców. Nie pojawiała się ona w początkowych dyskusjach nad prowadzeniem polityki gospodarczej w Polsce po transformacji. Trudno się temu dziwić, skoro dawano priorytet polityce makroekonomicznej, nawet politykę przemysłową traktując jako zbędną. Było to pewnie w dużej mierze skutkiem rozumienia polityki gospodarczej jako bezpośrednich działań interwencyjnych państwa, odziedziczonego z okresu socjalistycznego, a także pewnego idealizowania warunków i konsekwencji gospodarki rynkowej.

Tym niemniej doświadczenia krajów Unii Europejskiej, a także OECD są inne. W większości z nich jest prowadzona polityka wspierania (czy też ochrony) interesów konsumenta. W przeważającej części przypadków nie jest to polityka oparta na indywidualnych interwencjach państwa, lecz przede wszystkim polityka tworząca ramy regulacyjne dla rynków konsumenckich, także edukująca wszystkich uczestników rynku zarówno dostawców, jak i producentów. Podmiotami uczestniczącymi w kształtowaniu tej polityki są też organizacje konsumentów, a także i producentów, tworzące w swym dobrze rozumianym interesie kodeksy dobrych praktyk. Polska, wstępując do OECD w roku 1996, a do Unii Europejskiej w roku 2004, ma obowiązek przejmowania uregulowań i możliwość korzystania z doświadczeń nagromadzonych przez te organizacje, gromadzące kraje bardziej dojrzałe w historii gospodarki rynkowej.

Niniejszy tekst ma za zadanie określić podstawy teoretyczne, na jakich opiera się współczesna polityka konsumencka. Wynikają one z rozpoznanych niedoskonałości rynku (*market failures*), związanych z konkurencją, asymetrią informacji, istnieniem kosztów transakcyjnych, odbiegającymi od racjonalności zachowaniami konsumentów. Nie bez znaczenia są też czynniki zewnętrzne powodujące zmiany na rynkach dóbr i usług konsumpcyjnych, jak deregulacja, globalizacja i szybki postęp techniczny. Dostarcza to argumentów dla prowadzenia polityki konsumenckiej.

* Autorka jest pracownikiem Katedry Ekonomii Rozwoju i Polityki Ekonomicznej Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie i Komisji Europejskiej w Brukseli (Belgia), e-mail: lisso@sgh.waw.pl. Artykuł wpłynął do redakcji we wrześniu 2010 r. Poglądy wyrażone w tym tekście są osobistymi poglądami autorki i w żadnej mierze nie wyrażają opinii Komisji Europejskiej.

** Poszerzona wersja niniejszego artykułu ukaze się w wydanej przez SGH w Warszawie pracy zbiorowej pod redakcją prof. Janusza Stecewicza pt.: *Polityka gospodarcza w świetle pokrzy-sowych doświadczeń*.

Następnym pytaniem jest, jaka jest lub powinna być ta polityka i jakie jest ryzyko jej sprzeczności z interesami niektórych uczestników rynku, a także jakie może ona przynieść im korzyści. Chodzi tutaj przede wszystkim o interesy dostawców w szerokim znaczeniu (producentów, pośredników, dystrybutorów). Jest prawdą, że niektórzy z nich mogą tracić korzyści, jakie chcieliby uzyskać kosztem zdezorientowanych konsumentów, jednak postaram się pokazać, że dobrze prowadzona polityka konsumencka leży też w ich interesie. Drugim problemem są możliwe sprzeczności interesów między grupami konsumentów – mniej lub bardziej wykształconych, korzystających z Internetu lub nie. Wszystkie te zmiany mają szczególnie duże znaczenie dla konsumentów w krajach posttransformacyjnych, których historia poprzednich 50 lat nie przygotowała do roli samodzielnych podmiotów działających na rynku.

W kolejnej części pracy opisuję narzędzia polityki konsumenckiej stosowane w krajach OECD według właśnie opublikowanego przez tę organizację opracowania *Consumer Policy Toolkit*. Opis ten ma na celu pokazanie różnorodności narzędzi stosowanych w polityce konsumenckiej, wśród których zakazy są narzędziem stosowanym raczej wyjątkowo, a duże znaczenie ma edukacja (także przedsiębiorców) i zasady postępowania opracowywane przez samych przedstawicieli strony podażowej. Pokazuję też, że administracja państwowa interesuje się badaniem skuteczności branych pod uwagę narzędzi polityki z punktu widzenia ich wpływu na działanie dostawców i konsumentów.

Podstawy teoretyczne polityki ochrony konsumentów

Według standardowej ekonomii neoklasycznej jeśli na rynku występuje doskonała konkurencja, to nie ma potrzeby wprowadzania zewnętrznej interwencji w jego działanie. Jeśli spełnione są przewidziane w tym kierunku ekonomii warunki funkcjonowania rynku (dostatecznie duża liczba nabywców i sprzedawców i brak porozumień między nimi, posiadanie doskonałej informacji przez nabywców i sprzedawców, ich doskonała racjonalność polegająca na działaniu zgodnie z własnym interesem, brak ograniczeń w wyborze), nabywcy sami wybierają najbardziej efektywnych i działających zgodnie z potrzebami konsumentów sprzedawców, co zapewnia również możliwie najniższy poziom cen.

Jednak w rzeczywistej gospodarce XXI wieku trudno uważać powyższe warunki za spełnione. Wobec tego różne kierunki ekonomii dostarczają argumentów za interwencją publiczną na rynku chroniącą lub wspierającą konsumentów. Pierwszym powodem, dla którego potrzeby konsumentów mogą nie być w optymalny sposób zaspokojone (a zwłaszcza po optymalnych cenach) jest niedoskonałość konkurencji. Według ekonomistów o nastawieniu neoklasycznym konkurencja jest warunkiem *sine qua non* – ale jednocześnie wystarczającym dla zapewnienia najwyższego osiągalnego dobrobytu konsumentów.

Silna konkurencja między producentami jest niewątpliwie ważnym warunkiem tego, by rynek dawał dobre rezultaty konsumentom. Jednak, po pierwsze, bardzo trudno jest ocenić, jaki stopień konkurencji jest wystarczający (i jak

w ogóle konkurencję zmierzyć¹), a ponadto mogą istnieć takie warunki, że mimo dużej liczby dostawców ceny odbiegają od konkurencyjnych. Taką sytuację opisują np. paradoks Diamonda, w którym występowanie nawet niewielkich kosztów poszukiwania ofert może spowodować, że konsumenci wybierają losowo, a ceny zamiast być na poziomie konkurencyjnym, zbliżają się do poziomu ceny monopolowej [Diamond, 1971, s. 158-168]. Mogą też istnieć różne strategie przedsiębiorców, które formalnie nie stanowią naruszeń konkurencji (w sensie dążenia do posiadania pozycji dominującej na rynku lub zawierania antykonkurencyjnych porozumień), a jednak działają na niekorzyść nabywców [*What does...*, 2010]. Nieracjonalne wybory konsumentów działają też na niekorzyść konkurencji, gdyż wówczas konsumenci nie promują lepszych dostawców, ale np. takich, którzy jako pierwsi przedstawiają swoje oferty lub też przedstawiają je w sposób bardziej atrakcyjny.

Podstawowym kierunkiem ekonomii, na którym opiera się polityka konsumencka jest teoria niedoskonałej informacji. Teoria ta przyjmuje założenie, że sprzecznie z założeniami ekonomii neoklasycznej, niekoniecznie wybory wszystkich podmiotów działających na rynku opierają się na posiadaniu (i rozumieniu) pełnej informacji. Pozyskanie informacji często łączy się z kosztami, do których należą koszty poszukiwania informacji, a czasem nawet specjalistycznego szkolenia. W klasycznej pracy Akerlofa przykład takiego podejmowania decyzji w warunkach niedoskonałej informacji dotyczył rynku używanych samochodów. W tym przypadku potencjalni nabywcy znajdowali się w niekorzystnej (asymetrycznej) sytuacji informacyjnej w stosunku do sprzedawców, którzy wiedzieli, jakie wady ukryte ma użytkowany przez nich samochód. Co więcej, jak stwierdził Akerlof, z powodu tej asymetrii informacji nabywcy byli skłonni przewidywać, że wszystkie samochody mają ukryte wady, także te, które takich wad nie miały. Wobec tego rynek działający w warunkach asymetrycznej informacji ewoluował w kierunku cen odpowiadających samochodom wadliwym, a sprzedawcy samochodów wyższej jakości woleli wycofywać się z tego rynku [Akerlof, 1970, s. 488-500].

Jeśli chodzi o warunki informacyjne działania konsumentów, zakres i jakość informacji nie jest problemem w przypadku produktów, których cechy widoczne są od razu w momencie sprzedaży (*search goods*). Ma ona większe znaczenie w odniesieniu do dóbr, których cechy można poznać dopiero po nabyciu (*experience goods*), choćby chodziło tylko o możliwość otwarcia opakowania. Największe znaczenie ma informacja (i najtrudniej jest ją uzyskać) w odniesieniu do dóbr, których cechy nie mogą być odkryte nawet po sprzedaży, a często znajomość tych cech wymaga przygotowania profesjonalnego (*credence goods*).

¹ Wynikiem konkurencji powinno być utrzymywanie cen na możliwie najniższym poziomie przez konkurujących między sobą producentów oraz intensywna działalność innowacyjna. W praktyce najczęściej mierzy się stan konkurencji poprzez stopień koncentracji czynników produkcji lub samej produkcji w danym sektorze (współczynnik Herfindahla, udział 5 największych producentów). Jednak na rynku oligopolistycznym o wysokiej koncentracji może mieć miejsce silna konkurencja między oferentami, a niekiedy na rynku rozproszonym występują ceny monopolistyczne.

Takimi dobrami są na przykład usługi i produkty medyczne. Trudno oczekiwać, by osoba bez wykształcenia medycznego mogła dokonać oceny lekarstw i samego postępowania medycznego, ewentualnie po bardzo długim czasie zażywania lub leczenia.

Zdarzają się takie dziedziny, w których występuje obustronna asymetria informacji. Na przykład ogólnie znana w działalności bankowej jest asymetria informacji na niekorzyść kredytodawcy, który nie wie, jaką dokładnie zdolnością kredytową dysponuje kredytobiorca [Stiglitz, Weiss, 1992, s. 694-724]. Tym niemniej, jeśli kredytobiorcą jest osoba fizyczna, jest duże prawdopodobieństwo, że nie w pełni rozumie on warunki kredytu i stąd też podlega asymetrii informacyjnej [Lissowska, 2009, s. 266-280].

Ekonomia informacji rekomenduje szerokie udostępnianie informacji stronie, która ma jej mniej jako remedium na asymetrię informacyjną. W związku z tym dążenie do udostępnienia konsumentowi możliwie pełnej informacji jest podstawowym narzędziem polityki konsumenckiej. Ponieważ na rynku to sprzedawcy dysponują najlepszą informacją na temat oferowanych przez siebie dóbr i usług, to od nich zależy, do jakiego stopnia konsumenci są informowani. W zasadzie, przy odpowiednim stopniu konkurencji, sprzedawcom powinno zależeć na przedstawianiu informacji i reklamowaniu swoich produktów i rynek powinien samoistnie rozwiązywać problem asymetrii informacyjnej (por. [What does..., 2010]). Jednak w praktyce sprzedawcy często podają informację nierzetelną, skłaniającą konsumentów do zakupów niechcianych lub za zbyt wysoką cenę. Dotyczy to w mniejszym stopniu dóbr, których cechy są odkrywane bardzo szybko po sprzedaży, a zwłaszcza, jeśli są one nabywane często. W tym przypadku konsument niewątpliwie szybko zniechęci się do nie satysfakcjonującego go produktu i wysiłek reklamowy sprzedawcy polegający na podawaniu nierzetelnej informacji nie będzie efektywny. W przeciwieństwie do tego, jeśli chodzi o produkty, których jakość odkrywana jest po dłuższym czasie lub w ogóle trudno ją ocenić, ryzyko podawania nierzetelnej informacji przez sprzedawcę jest bardzo duże². Takim ryzykiem są na przykład obciążone zapewnienia sprzedawców, że ich produkty przynoszą pozytywne efekty zdrowotne. Nierzetelna informacja nie musi polegać na podawaniu informacji kłamliwej, nierzetelnością może być np. ukrycie istotnej części informacji. W ostatnich latach częstym przypadkiem nierzetelnej informacji (czy też porady) były działania pośredników kredytowych w USA, kiedy doradzali oni branie kredytów mieszkaniowych osobom ewidentnie pozbawionym zdolności kredytowej [Keys, Mukherjee, Seru, Vig, 2008].

W obecnych warunkach, szybkiego rozwoju Internetu i powszechnego gromadzenia (oraz rosnącej dostępności) informacji wydawać by się mogło, że asymetria informacyjna ma coraz mniejsze znaczenie. To prawda, że informacja jest coraz bardziej dostępna, ale też oferty są coraz bardziej skomplikowane. Coraz częściej na przykład oferowane są pakiety dóbr i usług, o różnej struk-

² Takiej właśnie sytuacji dotyczy zjawisko opisywane przez Akerlofa.

turze, a porównanie ofert różnych dostawców (z których każdy konstruuje własne pakiety) jest bardzo trudne³.

Kolejnym kierunkiem ekonomii, który jest wykorzystywany w polityce konsumenckiej, jest ekonomia behawioralna. Ta dziedzina ekonomii zajmuje się sposobem podejmowania decyzji przez konsumentów, usuwając stosowane w ekonomii neoklasycznej założenie, że konsumenci działają w pełni racjonalnie, podejmując decyzje zgodnie z dobrze rozpoznany własnym interesem. Ponadto zajmuje się konsekwencjami faktu, że konsumenci są różni i warunki np. informacyjne wystarczające dla jednych niekoniecznie muszą być odpowiednie dla innych.

Ekonomia behawioralna często opiera się na eksperymentach laboratoryjnych w zakresie podejmowania decyzji. Na przykład, na takiej drodze okazało się, że w podejmowaniu decyzji ma bardzo duże znaczenie sposób prezentowania informacji (*framing*) i sytuacja wyboru (np. w kontekście jakich innych wyborów jest on dokonywany). Przy podejmowaniu decyzji mają znaczenie poprzednie wybory (ludzie mają tendencje do powtarzania ich), a także fakt przywiązania się do posiadanych rzeczy. Okazało się też, że konsumenci często nie są w stanie skorzystać z wyczerpującej i rzetelnej nawet informacji, że często nadmiar informacji (*information overload*) jest nawet przeszkodą w podejmowaniu racjonalnych decyzji. Bardzo często konsumenci opierają się w swoich decyzjach na bardzo niewielu informacjach, niekoniecznie najistotniejszych, czy też posługują się małą ilością dostępnych w danym momencie informacji (*availability heuristics*). Bardzo istotne jest przy tym zaufanie do osoby, która podaje informacje, a decyzje często są podejmowane w sposób emocjonalny, pod naciskiem potrzeby odczuwanej w danej chwili [Camerer, Loewenstein, 2003].

Szczególnie duże problemy decyzyjne występują w sytuacji niepewności. Tutaj okazało się w trakcie eksperymentów, że ludzie działają nie w sposób racjonalny, lecz kierując się obawą przez stratą w stosunku do pewnego punktu odniesienia (którym często jest ich sytuacja obecna – dlatego np. niechętnie wyzbywają się papierów wartościowych, nawet gdy te przez dłuższy czas tracą na wartości) [Kahneman, Tversky, 1979, s. 263-291]. Z drugiej strony, w sytuacji niepewności może mieć miejsce przecenianie własnych przyszłych możliwości i przywiązywanie większej wartości do obecnych korzyści niż przyszłych wydatków. Taka sytuacja często ma miejsce przy decyzji o wzięciu kredytu.

Decydenci łatwo ulegają presji psychologicznej w sytuacji podejmowania decyzji, często działają bez namysłu i żałują potem podjętej decyzji. Łatwo też skłaniają się ku proponowanym rozwiązaniom tzw. *defaults* (jeśli np. na stronie internetowej związanej z zakupem pewna opcja jest z góry zakreślona). Często jest im też trudno trzymać się raz podjętej decyzji, ulegają inercji i odkładaniu decyzji na później [O'Donoghue, Rabin, 2001, s. 121-160].

³ Przykładem tego mogą być oferty firm telekomunikacyjnych lub różne typy rachunków bankowych dające prawo do pakietów dodatkowych usług.

Odkryto bardzo wiele możliwych usterek podejmowania decyzji przez ludzi. Różne osoby mogą też mieć indywidualne preferencje, a także skłonności do różnych nieracjonalnych zachowań. Ludzi są w różnym stopniu wykształceni i przygotowani przez życie do poszczególnych sytuacji decyzyjnych. Osoby niewykształcone, niepełnosprawne, imigranci nie władający w pełni językiem kraju, w którym mieszkają, starsze lub bardzo młode (konsumentami są coraz częściej dzieci) mogą znacznie trudniej radzić sobie w niecodziennych sytuacjach decyzyjnych. Taką sytuacją jest np. ubieganie się o kredyt. Jak wynika z badań, bardzo duża część społeczeństwa nie jest w stanie zrozumieć wszystkich konsekwencji kredytu i ocenić własnych możliwości jego spłaty.

Jeśli wśród konsumentów znajdują się jednocześnie „wyrafinowani” i „naiwni” (lepiej i gorzej przygotowani do podejmowania decyzji), to pewne sytuacje decyzyjne mogą powodować efekt „wodnego łóżka” (*waterbed*). Polega on na tym, że jedni na wprowadzeniu danej sytuacji zyskują, a inni tracą. Jeśli, na przykład, zostają obniżone opłaty za standardowe korzystanie z konta bankowego, ale jednocześnie podwyższone opłaty za pewne usługi (np. przekroczenie dozwolonego limitu linii kredytowej), to „wyrafinowani” konsumenci postarają się uniknąć dodatkowych opłat i odniosą korzyść w przeciwieństwie do „naiwnych”, którzy z dużym prawdopodobieństwem nie będą umieli uniknąć tych opłat i odniosą stratę.

Do uwarunkowań informacyjnych i niedoskonałości decyzyjnych dochodzi kwestia sztywności rynkowych i specyfiki zachowań partnerów względem siebie. Jak stwierdza nowa ekonomia instytucjonalna, nie można zakładać, że partnerzy rynkowi będą wobec siebie lojalni, a na wybory rynkowe wpływają koszty transakcyjne (wszelkiego rodzaju koszty niezwiązane z produkcją lub świadczeniem usług), do których należą w szczególności koszty poszukiwania informacji, negocjowania, wywierania nacisków na realizację umowy [Williamson, 1998].

Jak wynika z badań prowadzonych przez Komisję Europejską, sztywności rynkowe mają bardzo duży wpływ na działania zarówno producentów, jak i konsumentów. W 2009 r. przeprowadzono specjalne badanie poprzez Eurobarometr dla ustalenia, jaka jest częstość zmiany dostawców przez konsumentów w przekroju 11 typów usług dla poprzedzających 2 lat. Stwierdzono, że waha się ona od 7% dla dostaw gazu do 25% w przypadku ubezpieczeń samochodowych. Cecha ta miała znaczenie dla dyscyplinowania dostawców, gdyż dla usług, dla których występowała większa częstość zmian dostawców, konsumenci rzadziej sygnalizowali wzrost cen [Consumer's..., 2009]. Z kolei w badaniu przeprowadzonym metodą *mystery shopping* w 2009 r. stwierdzono istnienie trudnień w dokonywaniu transakcji transgranicznych przez konsumentów. Badanie potwierdziło istnienie dużych różnic cen w ofertach internetowych dostępnych w różnych krajach. Cena najlepszej oferty transgranicznej była o 10% niższa od ceny krajowej w 13% przypadków w Wielkiej Brytanii, ale aż w 70% przypadków w Portugalii. Dotyczyło to też 40% zbadanych przypadków w Polsce. Jednak średnio w 61% przypadków oferta transgraniczna była wprawdzie osiągalna, ale nie można było jej zrealizować (np. przedsiębiorca nie przewidywał dostawy w danym kraju, zapłata nie była możliwa).

Konsumenci z Rumunii, Bułgarii, Litwy spotykali się z taką sytuacją w ponad 70% przypadków. Dla Polski sytuacja taka miała miejsce w 66% przypadków [Mystery..., 2009]. W dużej mierze przyczyną takiego stanu rzeczy jest reakcja dostawców na dodatkowe koszty transakcyjne w wyniku konieczności dostosowania do prawa konsumenckiego kraju odbiorcy.

Ponadto pomiędzy partnerami umowy (konsumentem i sprzedawcą) występuje znaczna dysproporcja siły w sensie możliwości negocjacyjnych i potem możliwości dochodzenia swych praw. Konsumentowi na ogół przedstawiana jest standardowa umowa, na treść której nie ma on żadnego wpływu. Musi więc albo zgodzić się z umową (nawet jeśli nie w pełni rozumie lub akceptuje jej warunki) lub jej nie przyjąć. Co więcej, dostawca może umyślnie sformułować umowę w taki sposób, że konsument nie w pełni ją zrozumie bądź będzie skłonny do wyboru mniej korzystnego wariantu⁴. Ponadto w przeciwieństwie do przedsiębiorcy jego możliwości prawne i ekonomiczne odwołanie się do sądu w przypadku trudności w realizacji umowy są bardzo ograniczone.

Istnieją różne sposoby wykorzystywania ograniczonych umiejętności konsumentów, znanych z wyników ekonomii behawioralnej, przez przedsiębiorców. Jednym z nich jest ukrywanie istotnych cech przedmiotu zakupu [Gabaix, Laibson, 2006, s. 505-540]. Polega to na tym, że dostawcy podają konsumentowi tylko cenę podstawowego elementu zakupu, a potem okazuje się, że występują mniej lub bardziej niezbędne i bardzo drogie usługi dodatkowe. Taka sytuacja może mieć miejsce np. w przypadku hoteli, kiedy do niskiej ceny noclegu trzeba doliczyć bardzo wysoką (i nie podaną w początkowej informacji) cenę śniadania, korzystania z telewizji czy dostępnych w pokoju napojów. Inny przypadek to niezbyt wygórowana cena drukarki, ale wymuszanie przez producenta (pod groźbą utraty gwarancji) zakupu drogich firmowych tonerów. Jak wynika z opisywanego badania, w przypadku kiedy niektórzy konsumenci są „wyrafinowani” i nie korzystają z dodatkowych usług, a inni są „naiwni” i dają się nakłonić, ustala się równowaga, w której wszyscy dostawcy (mimo ich dużej liczby na rynku) mają interes w stosowaniu takiej wspólnej praktyki ukrywania cech produktów.

Szczególnie często niedoskonałości behawioralne konsumentów są wykorzystywane przez producentów w sposobie przedstawiania ofert cenowych. W niedawnym opracowaniu przeprowadzonym dla brytyjskiej agencji rządowej Office of Fair Trading zidentyfikowano pięć następujących rodzajów nielojalnych praktyk [Ahmetoglu, Fried, Dawes, Furnham, 2010]:

- przedstawianie ceny „po kawalku” (*drip pricing, partitioned pricing*). Na początku przedstawiana jest cena zakupu podstawowego, a potem są do niej dodawane kolejne składowe. Jest to np. często stosowane przez tanie linie lotnicze, które do „podstawowej” ceny dodają w trakcie procesu zakupu cenę bagażu, podatek, ceny innych ewentualnych usług, opłatę za zapłatę kartą kredytową. Korzystają przy tym z tego, że zgodnie z ekonomią behawio-

⁴ Typowym przykładem jest stosowanie przez dostawców różnego rodzaju pól wyboru, które są „zaznaczone” w sposób korzystny dla sprzedawcy. Zgodnie ze spostrzeżeniami ekonomii behawioralnej konsument rzadko zmienia takie zaznaczone pola.

ralną przeciętny klient zapamiętuje cenę podstawową i na niej się opiera, nie kontynuując poszukiwania tańszej podróży. Często do tego dochodzi „zakreślanie” dodatkowych usług przez dostawcę,

- przedstawianie ceny promocyjnej w porównaniu z inną ceną (np. ceną poprzednią – lub jakąś wysoką ceną przedstawianą jako poprzednia, ceną innych dostawców, ceną rekomendowaną przez producenta). Praktyka ta ma na celu wyolbrzymienie wyobrażenia konsumenta co do jego oszczędności w przypadku zakupu i jest szczególnie skuteczna, gdy konsument nie ma możliwości sprawdzenia, czy cena podana dla porównania jest rzetelna (np. gdy jest to dobro rzadkie lub rzadko kupowane),
- skomplikowane podawanie ceny. Do takich przypadków należą np. oferty typu „3 w cenie 2” zachęcające do zakupu w większych ilościach lub też oferty dotyczące pakietów, czy też stosowanie różnych cen dla przedziałów wielkości konsumpcji (jak to często robią oferenci usług telekomunikacyjnych). Praktyki takie mają na celu skłonienie do większych zakupów lub też uniemożliwienie porównania z innymi ofertami. Działania takie opierają się na wiedzy, że na ogół konsumenci zakładają, że zakupy dużych ilości są bardziej korzystne (co często nie jest zgodne z prawdą). Często też motywem wybierania przez konsumentów pakietów (np. usług telekomunikacyjnych w połączeniu z Internetem i telewizją) jest lenistwo, gdyż wówczas mają mniej rachunków do zapłacenia,
- przywabianie przez promocje cenowe (*bait pricing*). Polega ono na tym, że ogłasza się promocyjną cenę dobra, którego faktycznie w sklepie nie ma, a konsumentom, którzy już nastawili się na zakup, proponuje się inne, droższe, dobro,
- oferty promocyjne o ograniczonym czasie obowiązywania. Dostawcy stwarzają efekt ograniczoności, co wpływa na wyobrażenie, że produkt ma wyższą wartość.

Istnienie tego rodzaju praktyk handlowych, a w szczególności ich powszechność, ograniczają możliwości racjonalnego wyboru przez konsumentów. Wpływają one na stopień konkurencji przez rzeczywiste walory produktów, co ma negatywny wpływ na efektywność alokacyjną konkurencji i na skłonność dostawców do innowacji [What does..., 2010]. Z kolei rozwój Internetu i coraz powszechniejszy dostęp do informacji stanowiłyby przeciwwagę dla takich praktyk. Biorąc jednak pod uwagę istnienie poważnych ograniczeń behawioralnych po stronie konsumentów i ich profesjonalne wykorzystywanie przez dostawców, trudno się spodziewać, by rynek samoistnie opanowywał powstające nieprawidłowości w swym funkcjonowaniu. Powstaje stąd uzasadnienie dla prowadzenia polityki konsumenckiej.

Ograniczenia w dokonywaniu wyboru przez konsumentów nabierają szczególnego znaczenia w związku ze zmianami, jakim w ostatnich dekadach podlegają rynki dóbr konsumpcyjnych. Przede wszystkim, następuje ich deregulacja i poszerzenie dostępu dostawców, także pochodzących z innych krajów (w związku z procesem globalizacji). Ma to wielkie znaczenie dla poszerzenia dostępnego konsumentom wyboru. Ponadto szybki postęp techniczny poszerza

wybór (ale też powoduje przyspieszone starzenie się produktów – widoczne np. we wszystkich produktach związanych z techniką informatyczną). Konsumenci mają więc coraz większe pole wyboru, ale też potencjalnie coraz większe jego ryzyko (także w związku z opisanymi strategiami dostawców). Co więcej, możliwości korzystania z wyboru poszerzają się dla jednych konsumentów, podczas gdy inni są z tego wyboru wykluczeni lub narażeni na większe ryzyko. Dotyczy to osób gorzej wykształconych, niemających dostępu do Internetu, imigrantów, czy osób starszych.

Pojęcie i cele polityki konsumenckiej

Przez politykę konsumencką rozumie się wszelkie działania władzy państwowej i innych podmiotów zewnętrznych w stosunku do indywidualnych producentów, sprzedawców i konsumentów mające na celu polepszenie dobrobytu konsumentów w kontekście ich relacji kontraktowych ze sprzedawcami. Znaczenie poszczególnych podmiotów w prowadzeniu polityki konsumenckiej jest niejednakowe. Najważniejszym jej podmiotem, i z powodu możliwości reprezentowania interesu publicznego, i możliwości finansowych, jest administracja państwowa. W ramach administracji publicznej rolę naczelnego organu prowadzącego politykę konsumencką pełnią różne urzędy. W zależności od kraju bywa to ministerstwo lub agencja ochrony konsumentów, niekiedy (jak w Polsce i Wielkiej Brytanii) wspólny urząd zajmujący się konkurencją i ochroną konsumenta, ministerstwo przemysłu lub ministerstwo spraw społecznych. Podmiotami prowadzącymi politykę konsumencką są też niewątpliwie organizacje konsumenckie. Mają one różne środki i kompetencje, od bardzo wąskich (doradzania konsumentom) do szerokiego udziału w tworzeniu i egzekwowaniu polityki konsumenckiej (jak w Niemczech).

Wymaga wyjaśnienia pewna subtelność terminologiczna. Bardzo często występuje, obok terminu „polityka konsumencka”, termin „polityka ochrony konsumenta”. Ten ostatni ma odcień pejoratywny, gdyż zakłada w swym podtekście, że konsument wymaga ochrony ze strony państwa jako protektora. Traktowanie polityki konsumenckiej jako wyrazu ochrony konsumentów przez państwo nie jest właściwe z kilku powodów. Po pierwsze, z założenia konwencjonalnej ekonomii to konsument zna swoje preferencje i państwo nie może go w swych wyborach zastępować. Z punktu widzenia ekonomii behawioralnej nie zawsze jest to prawda: konsument może w swych decyzjach przejawiać niespójne preferencje. Tym niemniej i w tym przypadku tytuł państwa do pozbawiania konsumenta prawa do decyzji jest wątpliwy. Zadaniem państwa jest pomóc mu w rozpoznaniu swych preferencji i w ocenie konsekwencji wyboru, ale nie zastąpić⁵. Analogicznie do polityki przemysłowej, a w szczególności do

⁵ Od tej zasady jest jednak wiele wyjątków, dotyczących zwłaszcza zdrowia i niekorzyści innych osób, w szerokim znaczeniu społeczeństwa. Tak więc zakazane jest nabywanie narkotyków, a wybór zabawek jest ograniczony do takich, które nie zagrażają zdrowiu dzieci, choćby preferencje rodziców były w tej kwestii inne. Zakres zakazów zależy od decyzji konkretnego kraju.

horyzontalnych działań mających na celu popieranie rozwoju małych przedsiębiorstw, współczesna polityka konsumencka akcentuje raczej upodmiotowienie konsumentów (*empowerment*) aniżeli ich ochronę.

Tym niemniej nie ma jednoznaczności co do tego, na jakie niedoskonałości rynku powinna reagować polityka konsumencka (lub inne dziedziny polityki). Panuje zgoda co do tego, że podstawą dobrobytu konsumentów jest sprawnie działająca polityka konkurencji. Istnieje też zgoda co do tego, że polityka konsumencka powinna zmniejszać asymetrię informacji między dostawcami a konsumentami, i ten element jest przeważnie traktowany jako podstawa polityki konsumenckiej. W mniejszym stopniu do ogólnie uznanego obszaru polityki konsumenckiej zalicza się interwencję w warunki kontraktowe między dostawcą a konsumentem (choć występowanie znacznych strat społecznych – na przykład wskutek niesymetrycznych umów kredytowych, niewątpliwie do tego skłania).

Powstaje pytanie, do jakiego stopnia interes konsumentów jest interesem publicznym, a w jakim stopniu jest to interes grupowy. Nie jest to pytanie banalne, gdyż polityka konsumencka może mieć dla pewnych podmiotów skutki negatywne. Można spotkać opinie, że twierdzi się, że jest to polityka skierowana przeciwko interesom przedsiębiorców, a być może w ogóle przeciwko interesom rozwoju gospodarczego. Sytuacje konfliktu między interesami różnych grup społecznych (lub między różnymi aspektami interesu publicznego) nie należą do rzadkości. Ograniczanie rozwoju dużych przedsiębiorstw z powodu zagrożenia ich dominacji na rynku może spowalniać innowacje finansowane przez te same duże przedsiębiorstwa. Patentowanie wynalazków chroni prawa ich twórców i zachęca do tworzenia innowacji, ale utrudnia ich rozprzestrzenianie.

W przypadku polityki konsumenckiej trzeba podkreślić, że potencjalnie reprezentuje ona ogół społeczeństwa (bo wszyscy jesteśmy konsumentami), a dobrobyt jest podstawowym celem rozwoju gospodarczego. Tym niemniej może mieć miejsce konflikt z interesami części przedsiębiorców.

W przypadku gdy działalność producentów zagraża życiu lub zdrowiu konsumentów (i w związku z tym pociąga za sobą duże koszty społeczne) stwierdzenie, że wówczas interesem publicznym jest interes konsumentów wydaje się niekwestionowane.

Inaczej wygląda kwestia, gdy mogą mieć miejsce straty konsumentów i jednocześnie zyski producentów. W wielu przypadkach interes konsumentów może być zgodny z długookresowym interesem całej populacji producentów. Nie kwestionując faktu, że niektórzy przedsiębiorcy mogliby chcieć odnosić korzyści ze szkodą konsumentów, warto jednak podkreślić, że zgodnie z teorią klasyczną, to wybór konsumenta powinien sankcjonować przeżycie dobrych producentów na rynku. Tak więc dobrym producentom powinno zależeć na możliwie najbardziej obiektywnym wyborze dokonywanym przez konsumentów. Stąd polityka konsumencka działa na korzyść konkurencji, zmniejszając ryzyko konkurowania metodami niełojalnym, nie odzwierciedlającymi jakości dóbr i usług. Ponadto w wielu dziedzinach rozwój potrzeb konsumentów wytycza drogi postępu technicznego. Taka sytuacja ma na przykład miejsce

w elektronice użytkowej, produkcji odzieży czy samochodów. Tak więc nie można zaprzeczyć, że polityka konsumencka może mieć pozytywny wpływ na rozwój gospodarczy.

Mogą jednak mieć miejsce sytuacje, w których straty konsumentów są niewielkie lub krótkookresowe (bo np. konsumenci uczą się), a zyski producentów znaczne lub długookresowe. Jeśli np. banki ograniczają obsługę fizyczną (lub żądają za nią opłat) na rzecz obsługi zautomatyzowanej, na dłuższą metę przynosi to korzyści obu stronom, i stąd dla dobra publicznego należałoby poświęcić krótkookresowy interes (niektórych) konsumentów. Prowadzący politykę konsumencką powinni więc w miarę możliwości powstrzymać się od interwencji w takich przypadkach.

Nie jest jednak proste określenie, do jakiego stopnia polityka konsumencka powinna interweniować w sytuacjach, w których ujawniają się behawioralne ograniczenia decyzji konsumentów. Odpowiedź na to pytanie jest trudna z kilku powodów. Po pierwsze, bardzo trudno jest określić, co jest ograniczeniem behawioralnym, a co preferencją konsumenta. Po drugie, powstaje problem konfliktu interesów między dostawcą a konsumentem. W sytuacji kiedy dostawcy coraz częściej korzystają z ograniczeń rozpoznania warunków decyzji, ich oceny i zdyscyplinowania konsumentów w trzymaniu się podjętych decyzji (jak było to opisane w poprzednim punkcie) pytanie to nie jest bynajmniej trywialne.

Co więcej, ponieważ konsumenci mają różne umiejętności rozeznania cech produktów i usług, bardzo często zdarza się tak, że interwencja państwa poprawiałaby sytuację konsumentów nieświadomych potencjalnej straty, ale pogarszałaby sytuację takich, którzy interwencji nie potrzebują, bo zdają sobie doskonale sprawę z sytuacji i może nawet na niej korzystają. Przykładem tego może być ukrywanie parametrów oferty, opisane przez Gabaix i Laibsona [2006]. Wiele innych przykładów sytuacji, w których jedni konsumenci zyskują, podczas gdy inni tracą, podaje praca Camerera i innych [2003, s. 1211-1254]. Autorzy proponują, by w takim przypadku stosować zasadę „asymetrycznego paternalizmu”, a mianowicie uznawać interwencję za uzasadnioną wówczas, gdy pożytki dla chronionych są znacznie wyższe niż straty dla pozostałych (łącznie z dostawcami). Jako przykłady podano tutaj traktowanie zgody na przystępowanie do funduszy emerytalnych jako domyślnej, obowiązek porównywalnego podawania kosztów kredytu, licencjonowanie wykonywania zawodu lekarza czy możliwość wycofania się z umowy w przypadku jej zawarcia podczas wizyty sprzedawcy w domu⁶.

Polityka konsumencka należy do polityk horyzontalnych, niezwiązanych z rodzajem nabywanych dóbr lub usług. Tym niemniej, pewne narzędzia są przeznaczone dla pewnych rodzajów dóbr lub usług (jak usługi finansowe), tak więc nie unika się profilowania na określone dziedziny. Jest to polityka zorientowana podmiotowo, wyróżniająca specyficzną sytuację pewnych uczestników rynku (konsumentów). Pod tym względem jest podobna do polityki wspierania małych i średnich przedsiębiorstw.

⁶ Warto zauważyć, że cytowane w powoływanym artykule przykłady pochodzą z liberalnej gospodarki amerykańskiej.

Narzędzia polityki konsumenckiej⁷

Narzędzia polityki konsumenckiej mogą być klasyfikowane według różnych kryteriów:

- kto jest ich dysponentem (administracja państwowa lub inne podmioty, np. organizacje konsumentów lub przedsiębiorców),
- kto jest adresatem (konsument, przedsiębiorca, pośrednicy, agencje reklamowe),
- do jakiej sfery kontaktów między konsumentami a przedsiębiorcami się odnoszą (edukacja ogólna, informacja przed zawarciem umowy, zawieranie umowy, realizacja umowy),
- jaka jest restrykcyjność działań,
- do jakiego rodzaju niedoskonałości rynku się odnoszą (por. część 1 niniejszej pracy).

Omawiając poszczególne grupy narzędzi będą sygnalizować, jak wygląda ich miejsce w klasyfikacji według różnych wyżej podanych kryteriów klasyfikacyjnych.

Edukacja i podnoszenie świadomości konsumentów

Narzędzia edukacyjne są wykorzystywane najczęściej przez administracje państwowe i organizacje konsumentów, ale też mogą być stosowane przez organizacje producentów lub poszczególnych przedsiębiorców, a także przez media. Są adresowane do konsumentów i ich celem jest wpływ na zachowanie konsumentów poprzez ograniczenie niedoskonałości opisywanych przez ekonomię behawioralną. Ogólnie celem tych narzędzi jest ułatwienie przyswajania dostępnej informacji, wzmożenie krytycyzmu i zaktywizowanie konsumentów. Jak podkreślono wcześniej, aktywność konsumentów, poszukiwanie przez nich najlepszych ofert, wywiera wpływ na producentów i stymuluje konkurencję między nimi.

Akcje edukacyjne mogą być różnego rodzaju. Jednym z przykładów jest systematyczne uczenie młodzieży w szkołach, jeśli przewidziany jest przedmiot edukacji konsumenckiej (bądź jeśli jest on częścią innego przedmiotu). Edukacja może polegać na nabywaniu ogólnych lub specyficznych umiejętności (na przykład z zakresu pozyskiwania informacji i jej krytycznej analizy, rozumienia informacji podawanej na etykietach produktów, w opisach funkcjonowania lub też informacji finansowej). Bardzo ważną częścią edukacji jest informowanie konsumentów o ich prawach. Prowadzone są też doraźne kampanie mające na celu uczulenie konsumentów na pewne sytuacje decyzyjne (np. informowanie o możliwości wyboru dostawcy energii elektrycznej, o istnieniu różnych taryf przedsiębiorstw świadczących usługi telekomunikacyjne, o możliwości ich porównywania przy przyjęciu pewnego standardu użytkowania). Często celem kampanii edukacyjnych jest zwrócenie uwagi na niedoskonałości panowania

⁷ Ta części opracowania została napisana w oparciu o publikację OECD *Consumer Policy Toolkit* i odnosi się do doświadczeń krajów będących członkami OECD.

konsumentów nad realizacją przez nich własnych decyzji (np. kampanie antynikotynowe lub przeciwko otyłości).

Niektóre działania edukacyjne adresowane są też do przedsiębiorców. Dotyczą one informowania o legislacji konsumenckiej i działaniach podejmowanych w ramach polityki konsumenckiej. W szczególności, takie działania informacyjne mogą służyć ułatwianiu przedsiębiorcom sprzedaży za granicą, w krajach o innych przepisach prawnych.

Dostarczanie informacji i jego regulacja

Udostępnianie informacji jest realizowane bezpośrednio lub pośrednio (poprzez regulowanie wymagań informacyjnych) przez państwo, jednak najważniejszą rolę w tym zakresie mają do odegrania sami przedsiębiorcy lub ich organizacje. Narzędzia informacyjne są adresowane do konsumentów, ale regulacja co do ich kształtu odnosi się do przedsiębiorców. Zadaniem tych narzędzi jest przede wszystkim zmniejszenie asymetrii informacji pomiędzy konsumentami a przedsiębiorcami, ale również przeciwdziałanie warunkom, w których mogą ujawnić się niedoskonałości behawioralne konsumentów. Narzędzia dotyczą przede wszystkim informacji podawanej przed zawarciem umowy (reklamy i informacji przedsprzedażnej).

Bezpośrednie działania informacyjne administracji państwowej dotyczą przede wszystkim takich sytuacji, w których skomplikowanie sytuacji decyzyjnej utrudnia porównanie informacji przez konsumentów, a decyzja dotyczy ofert wielu przedsiębiorców. Z badań wiadomo, że często podawanie zbyt wielu informacji uniemożliwia konsumentom dokonywanie racjonalnych wyborów. Skomplikowanie informacji może być nawet umyślne. Na przykład jeśli przedsiębiorcy podają koszty usług w odniesieniu do różnych ich pakietów (jak to ma często miejsce w przypadku usług bankowych – liczne usługi związane z danym typem konta), można sądzić, że nie zależy im na tym, by klienci mieli możliwość porównania z cenami innych przedsiębiorców. Tak więc niekiedy agencje rządowe i regulacyjne mogą dostarczać informacji pozwalającej na porównywanie ofert różnych sprzedawców produktów lub usługodawców. W niektórych krajach prowadzone są przez agencje regulacyjne strony internetowe z informacją porównującą np. ceny energii lub ceny standardowych pakietów usług telekomunikacyjnych pochodzącej od różnych usługodawców lub też ceny produktów sprzedawanych przez różne supermarkety.

Taką informację podają również niektóre organizacje konsumenckie i producenci (głównie jako argument, że ceny lub inne cechy ich ofert są korzystniejsze). Taka informacja podawana przez producentów może być rzetelniejsza w przypadku dóbr o cechach łatwo sprawdzalnych, podczas gdy istnieją silne bodźce do podawania nierzetelnej informacji przez sprzedawców w przypadku dóbr, których cechy mogą być stwierdzone dopiero po nabyciu (*experience* i *credence goods*). Do takich sytuacji odnosi się regulacja państwa.

Pośredni wpływ administracji państwowej na jakość informacji podawanej przez przedsiębiorców polega na regulowaniu zakresu i sposobu podawanie

informacji. Podstawowym celem jest zapewnienie informacji wystarczającej do podjęcia decyzji, jej uproszczenie, zapewnienie jej standaryzacji i czytelności dla konsumenta. Przykładem tego jest np. obowiązek podawania cen jednostkowych (za 1 kg, lub 1 litr lub inną przewidzianą dla danego dobra jednostkę) istniejący w krajach Unii Europejskiej. Wiele krajów zobowiązuje sprzedawców do podawania rzetelnej informacji co do składu chemicznego produktów żywnościowych i ich ewentualnego działania na zdrowie (jednocześnie zakazując podawania nieuzasadnionych deklaracji dotyczących np. pozytywnego oddziaływania na zdrowie). Innym obowiązkiem, z zakresu informacji finansowej, jest podawanie obliczonych w sposób jednolity rocznych efektywnych stóp odsetkowych biorących pod uwagę wszystkie obciążające kredytobiorców koszty.

Regulowanie sposobu podawania informacji często niejako podąża za powstawaniem rzeczywistych sytuacji rynkowych i strategii przedsiębiorstw. W wielu przypadkach sposób podawania informacji może silnie wpływać na decyzję konsumenta (przez opisany w części 1 efekt framingu). Dotyczy to na przykład sytuacji, kiedy podkreśla się szczególnie silnie efekty pozytywne a nie negatywne (np. informując, że produkty są w 90% beztłuszczowe zamiast z 10% zawartości tłuszczu), kiedy szczególnie silnie podkreśla się efekt unikania ryzyka lub też, kiedy używa się szczególnie tonu informacji (np. silnie lub słabo podkreślającego niebezpieczeństwo).

Niektóre praktyki reklamowe są zakazane jako nielojalne. Europejska dyrektywa na temat nielojalnych praktyk handlowych zawiera cała „czarną listę” takich praktyk⁸. Znajduje się na niej np. poprzednio omawiane „przywabianie” cenowe, przedstawianie fałszywych zapewnień, że produkt ma korzystny wpływ na zdrowie, informowanie, że produkt jest dostępny przez bardzo krótki czas (gdy nie jest to prawdą), twierdzenie, że produkt jest zgodny z prawem (gdy nie jest to prawdą), przedstawianie nieścisłych informacji na temat ryzyka związanego z produktem, przedstawianie nieścisłych informacji co do możliwości nabycia produktu (skłaniających konsumenta do nabycia w mniej korzystnych warunkach), opisywanie produktu jako gratis, gdy jego nabycie wiąże się jednak z uiszczeniem należności, umieszczanie materiałów reklamowych faktury tworzącej u konsumenta wrażenie, że już zamówił dane dobro.

Regulacja warunków kontraktowych

Pewne warunki kontraktowe są regulowane przez prawo. Adresatem tych regulacji są przedsiębiorcy, tworzący standardy umów z konsumentami (dla umów o dostawę energii, o korzystanie z rachunku bankowego, umów ubezpieczeniowych). Regulacja ma na celu zmniejszenie dotkliwości ograniczeń informacyjnych (asymetria informacji) i behawioralnych konsumentów a także zmniejszenie efektu znacznej dysproporcji siły ekonomicznej i prawnej partnerów umowy (przedsiębiorcy i konsumenta). Taka asymetria przejawia się

⁸ Dyrektywa 2005/29/EC, Dziennik Oficjalny Unii Europejskiej L 149 z 11 czerwca 2005 r.

też w fakcie, że poszczególny konsument w zasadzie nie może negocjować warunków umowy, które są faktycznie narzucone.

W większości krajów w odniesieniu do pewnych typów umów istnieje możliwość odstąpienia od umowy w ciągu 7-14 dni. Dotyczy to w szczególności umów o dużej wartości finansowej (jak umowy kredytowe) lub zawieranych w sytuacji, kiedy konsument nie ma możliwości namysłu, a nawet może znajdować się pod presją zawarcia umowy (np. umowy ze sprzedawcami przybywającymi do domu). Celem wprowadzenia takiej możliwości jest neutralizacja niedoskonałości behawioralnej polegającej na podjęciu decyzji bez zastanowienia, pod wpływem emocji czy też wyraźnej presji sprzedawcy. Sama długość okresu odstąpienia od umowy może jednak też być źródłem nieracjonalnego zachowania konsumentów. Okazało się, że przy zbyt długim okresie możliwego odstąpienia od umowy konsumenci często odkładają decyzję na później, aż do przekroczenia dozwolonego okresu odstąpienia.

Narzucane prawem warunki umowne lub odwrotnie, warunki umowne uznawane za niełojalne i z mocy prawa nieważne, zależą od przedmiotu umowy i konkretnego krajowego systemu prawnego. W niektórych przypadkach prawo cywilne lub specyficzne uregulowania konsumenckie narzucają istnienie pewnych warunków lub całych schematów umowy. Takimi wymaganymi elementami są np. gwarancje chroniące konsumentów przed ukrytymi wadami produktów. Z kolei za niełojalne są uważane: możliwość jednostronnego odstąpienia przez dostawcę od umowy, czy też narzucanie automatycznego przedłużania umowy, gdy konsument jest obowiązany ją wypowiedzieć ze zbyt znacznym wyprzedzeniem, jednostronna zmiana warunków umowy.

Standaryzacja, licencjonowanie i akredytacja

Ułatwieniem dla konsumentów w podejmowaniu decyzji o zakupie są standardy dotyczące produktów. Najważniejszymi takimi standardami są standardy powodujące ujednoczenie techniczne (np. pobieranej energii elektrycznej) lub bezpieczeństwa, z których duża część jest uzgadniana międzynarodowo. Istnieją także obowiązujące lub zalecane standardy dotyczące jakości produktów (jak międzynarodowe standardy żywności tworzone pod auspicjami FAO i WHO).

W przypadku usług o trudnej do oceny jakości duże znaczenie ma akredytacja i licencjonowanie świadczących usługi. Odnosi się to na przykład do usług medycznych, ale także prawniczych, finansowych, budowlanych. Posiadanie odpowiedniej licencji lub akredytacji może być niezbędnym warunkiem świadczenia usługi, ale może być tylko informacją dla konsumenta o spodziewanej jakości pracy przedsiębiorcy.

Wprowadzanie standardów produktów i licencjonowania ogranicza jednak wybór, jakiego konsument może dokonać na rynku.

Ze standaryzacją i licencjonowaniem związana jest też najbardziej restrykcyjna forma polityki konsumenckiej, a mianowicie zakazy. Powyżej była mowa o zakazach dotyczących pewnych praktyk (np. reklamowych) lub klauzul umownych. Zakazy mogą dotyczyć też sprzedaży pewnych produktów niebezpiecznych

bądź niedozwolonych dla grup konsumentów (sprzedaż papierosów i alkoholu młodzieży) lub działalności przez podmioty nieuprawnione w dziedzinach objętych licencjonowaniem.

Samoregulacja wprowadzana przez przedsiębiorców

Elementem wpływającym na warunki działania konsumentów są uregulowania dotyczące sposobów działania przedsiębiorców (*codes of conduct* – kodeksy postępowania). Uregulowania te mogą mieć bardzo różny charakter, mogą być wprowadzane przez administrację państwową i urzędy regulacyjne, mogą być obowiązujące lub dobrowolne. Bardzo istotne jest jednak zwrócenie uwagi na to, że często są to uregulowania wprowadzane przez ugrupowania przedsiębiorców. Najbardziej znane są uregulowania korporacyjne, dotyczące np. wykonywania zawodu lekarza, radcy prawnego, czy rzeczoznawcy szacowania wartości nieruchomości. Dla konsumentów mają znaczenie te uregulowania, które polepszają ich wiedzę na temat dóbr i usług (zwłaszcza, jeśli chodzi o dobra lub usługi, w których jakości pojedynczy konsument się nie orientuje). Samoregulacja może dotyczyć też zakresu podawania informacji handlowej, praktyk reklamowych, porównywania cen produktów i usług w sposób standardowy. Grupie producentów wprowadzającej uregulowania może chodzić o większą przejrzystość informacji na temat jakości, o rzetelniejsze warunki konkurencji między przedsiębiorstwami, a także o eliminowanie nierzetelnych dostawców (bądź dostawców oferujących dobra niższej jakości, często bez informowania o tym fakcie). Jednak samoregulacja może mieć też negatywne skutki dla konsumentów, jeśli ogranicza wejście do sektora i przez to nacisk konkurencji na istniejących sprzedawców.

Rozwiązywanie sporów

Elementem polityki konsumenckiej jest też tworzenie mechanizmów rozwiązywania sporów. W zasadzie takie mechanizmy w każdym kraju tworzy prawo cywilne. Jednak sytuacja konsumentów jako ewentualnych uczestników procesów sądowych jest zdecydowanie niekorzystna. Nie posiadają oni takiej wiedzy prawnej jak przedsiębiorcy, ponadto poważną barierą są koszty procesu, jego długotrwałość i złożoność procedury. Tak więc ocenia się, że bardzo niewielu konsumentów zwraca się do sądów, choć obiektywnie mogą mieć rację. Często oceniają oni koszty procesu i poświęcony czas jako zbyt wysokie w stosunku do możliwego do uzyskania odszkodowania.

Państwo tworzy różne pozasądowe mechanizmy rozwiązywania sporów. Należy do nich tworzenie stanowisk niezależnych arbitrów (rzeczników) oraz sądów arbitrażowych. W wielu krajach istnieje też możliwość zbiorowego ubiegania się o odszkodowanie, co jest bardzo korzystne, gdy pokrzywdzonych jest wielu, ale ich straty nie są na tyle duże, by uzasadniały indywidualne wejście na drogę sądową. Taka możliwość wytworzyła jednak np. w Stanach Zjednoczonych tendencję do jej nadużywania, swoistą „kulturę roszczeniową”.

Przestrzeganie prawa

Istnieje najczęściej duża różnica między zachowaniami przedsiębiorców a literą obowiązującego prawa. Przyczyny tego mogą być różne. Jedną z nich jest po prostu niezajomość prawa przez przedsiębiorców, a w większym jeszcze stopniu niezajomość swych uprawnień przez konsumentów. Może to skutkować znacznym niewykonywaniem obowiązków prawnych przez przedsiębiorców.

Podstawowym narzędziem służącym do poprawy stopnia stosowania prawa jest, oczywiście, edukacja. Ponadto administracja państwowa powinna systematycznie dokonywać kontroli przestrzegania prawa. Już sam fakt, że możliwe jest skontrolowanie działalności, powinien działać stymulująco na przedsiębiorców. Najsilniejszym narzędziem wymuszającym stosowanie prawa są sankcje, przewidziane przez prawo cywilne (np. kary pieniężne), wycofanie licencji, oraz sankcje karne w niektórych dziedzinach.

Skuteczność narzędzi polityki konsumenckiej

Dużym problemem polityki konsumenckiej jest ocena, do jakiego stopnia (i dla kogo) jej narzędzia są skuteczne. Problem ten jest coraz częściej podnoszony, wskutek rosnącej świadomości, że zachowania uczestników (w tym ich reakcje na narzędzia polityki) nie muszą być ani racjonalne, ani zgodne z przewidywaniami.

Badanie skuteczności narzędzi polityki konsumenckiej prowadzone jest jedynie dorywczo. W *Consumer Policy Toolkit* pisywane są np. badania skuteczności różnych metod prowadzenia akcji edukacyjnych. Jeśli chodzi o skuteczność regulacji dotyczących nierzetelnych praktyk handlowych, to np. wcześniej cytowany raport na temat praktyk cenowych opracowany dla OFT pośrednio wykazuje małą skuteczność regulowania w sytuacji, gdy ciągle pojawiają się nowe praktyki. W 2004 r. na zlecenie amerykańskiej Federal Trade Commission przeprowadzono badanie skuteczności wprowadzonej w 2002 r. regulacji nakazującej pośrednikom sprzedającym kredyty hipoteczne, by informowali klientów o wynagrodzeniu, jakie dostają od kredytodawców za sprzedaż ich kredytów [Lacko, Pappalardo, 2004]. Okazało się, że stosowanie tej regulacji miało bardzo negatywny wpływ na decyzje kredytobiorców, którzy przywiązywali nadmierną uwagę do wynagrodzenia pośredników, zapominając o koszcie samego kredytu.

Ocenę narzędzi polityki konsumenckiej komplikuje fakt, że w większości przypadków na wynik mają wpływ różne narzędzia jednocześnie, a wyodrębnienie wpływu każdego z nich z osobna jest trudne. Oprócz tego sytuacja, dla której narzędzie zostało wprowadzone może zmienić się tak, że działanie faktyczne różni się od zamierzonego. Przykładem tego jest regulacja ciągle ewoluujących praktyk handlowych.

Stawiane jest często pytanie, które narzędzia warto stosować, jeśli niektóre są kosztowne, a być może też mało skuteczne. Brytyjski Office of Fair Trading podnosi sprawę potrzeby testowania narzędzi polityki konsumenckiej

[*Assessing the effectiveness...*, 2008). Taki cel ma również obecnie prowadzone przez Komisję Europejską badanie sposobu dokonywania decyzji o inwestycjach finansowych przez konsumentów. Opracowany przez OECD *Consumer Policy Toolkit* zawiera całą propozycję procedury decydowania, czy rozwiązywać dany problem konsumencki i przy pomocy jakich narzędzi. Końcowym elementem tej procedury jest monitorowanie skutków, po czym powinna następować decyzja kontynuacji stosowania danego narzędzia jako rozwiązującego problem lub zaniechaniu albo zastąpieniu innym narzędziem.

Zakończenie

Z badań współczesnej ekonomii wynika, że konsumenci działają w warunkach znacznych niedoskonałości, jakim podlegają rynki: niedoskonałej konkurencji, niedoskonałej informacji, kosztów transakcyjnych utrudniających swobodną grę rynkową, dysproporcji siły prawnej i ekonomicznej partnerów rynkowych. Do tego dochodzą, według najnowszych badań, częste niedoskonałości własnego postępowania konsumentów. Cechy te ujawniają się ze szczególną siłą w obecnej sytuacji, kiedy globalizacja i deregulacja umożliwiają szeroki wybór, ale też narażają konsumentów na większe ryzyko. Wielu z nich z tym ryzykiem sobie nie radzi. Natomiast niełojalni sprzedawcy często wykorzystują ograniczone rozeznanie konsumentów dla odnoszenia nieuzasadnionych korzyści.

Sytuacja taka uzasadnia prowadzenie polityki konsumenckiej. Polityka ta ma wiele pozytywnych skutków ekonomicznych. Należy do nich promowanie lepszych dostawców, działanie w kierunku umacniania konkurencji na rynku i tworzenia warunków dla innowacji. Wynikiem polityki konsumenckiej jest też większe zaufanie konsumentów w sytuacji zakupu, co może skutkować zwiększeniem popytu w sprzyjających warunkach. Pozytywnym efektem jest też unikanie negatywnych skutków społecznych, takich jak narażanie życia i zdrowia wskutek zakupu produktów niebezpiecznych, popadanie konsumentów w tarapaty finansowe wskutek złych decyzji, obciążenie kosztów opieki społecznej przez osoby nieumiejące zadbać o własną starość itd.

To, że polityka konsumencka jest potrzebna (i jest prowadzona w krajach OECD) nie przesądza, jaki powinien być jej kształt. W poszczególnych krajach opisane w części 3 narzędzia stosowane są w różnych proporcjach. Ma na to wpływ ogólna kultura społeczeństwa, preferencja raczej dla poszanowania własnych decyzji jednostki czy też dla bezpieczeństwa. Ten sam skutek można osiągnąć za pomocą różnych środków. Wylimitowanie szkodliwych praktyk handlowych można osiągnąć poprzez zakaz, ale skuteczna może być też edukacja społeczeństwa, ocenianie postępowania firm przez niezależne organizacje, czy też kody dobrych praktyk handlowych tworzone przez samych przedsiębiorców. W krajach europejskich np. jest większa tendencja do narzucania obowiązkowych informacji, podczas gdy w USA jest większe zaufanie do reklamy (i do umiejętności jej oceny przez konsumentów) oraz do informacji prywatnej, pochodzącej od wyspecjalizowanych firm o wysokiej reputacji. Z kolei w USA

stosowanie mniejszej ilości regulacji jest bardziej rygorystycznie kontrolowane. We wszystkich krajach ma miejsce narzucanie podstawowych elementów umów konsumenckich, warunków gwarancyjnych. Globalizacja wymusza zresztą nie tylko standaryzację w sensie technicznym, ale też pewną harmonizację warunków prawnych. Jej zupełny brak hamowałby handel.

Tak więc istnieje pewna swoboda doboru narzędzi polityki konsumenckiej. Natomiast na pewno powinna być badana ich skuteczność w danym społeczeństwie, przy danej sytuacji rynkowej, w konkretnym systemie prawa cywilnego. O sile polityki konsumenckiej decyduje nie liczba narzędzi (które mogą być „martwą literą”), a ich konkretne stosowanie i skuteczność.

Czy jest miejsce dla polityki konsumenckiej, której prowadzenie przecież kosztuje i jednostki administracji publicznej, i sprzedawców, w ciężkich pokryzysowych czasach? Warto przypomnieć, że błędne wybory kredytobiorców (i niezetelne informacje i porady dawane im przez kredytodawców i pośredników finansowych) przyczyniły się do powstania niespłacanych długów i w ślad za tym do rozwoju kryzysu finansowego. Pokazuje to, do jak niebezpiecznych skutków może prowadzić zostawianie rynków konsumenckich samym sobie. W odpowiedzi na kryzys już podjęto wiele inicjatyw z zakresu polityki konsumenckiej. Dotyczą one z jednej strony edukacji konsumentów, a z drugiej regulacji zobowiązujących kredytodawców do rzetelnego informowania i odpowiedzialnego udzielania kredytów⁹.

Przyjęta w USA latem 2010 r. reforma regulacji sektora finansowego ustanawia Biuro do spraw Ochrony Finansowej Konsumentów (Consumer Financial Protection Bureau – CFPB) oraz wzmocnienie kompetencji Federal Trade Commission w przedmiocie ochrony konsumentów banków¹⁰. Biuro ma być podmiotem mającym w swych kompetencjach zarówno tworzenie prawa dotyczącego konsumentów usług finansowych, jak i nadzór nad podmiotami świadczącymi usługi finansowe oraz egzekwowanie prawa. W szczególności ma ona dbać o to, by konsumenci uzyskiwali informację niezbędną do podejmowania odpowiedzialnych decyzji kredytowych i byli chronieni przed nieojojalnymi praktykami bankowymi. CEPB ma dbać o to, by przedstawiana konsumentom informacja o usługach finansowych była prosta i jasna (i testować efektywność informacji w warunkach laboratoryjnych). Dotyczy to zwłaszcza informacji dostarczanej przed zaciąganiem kredytów hipotecznych. Zobowiązano też kredytodawców do odpowiedzialnego udzielania kredytów hipotecznych. W USA wprowadzono już ustawę o kartach kredytowych zobowiązującą sprzedawców do podawania całkowitego kosztu korzystania z karty, a następnym krokiem do ułatwienia konsumentom decyzji finansowych ma być tworzenie kalkulatorów dla symulacji skutków zawarcia umowy kredytowej lub korzystania z karty.

⁹ Postulat szerzenia edukacji finansowej zawiera Rekomendacja OECD z czerwca 2009 r. (OECD *Recommendation on Good Practices on Financial Education and Awareness Relating to Credit*).

¹⁰ Dodd-Frank Wall Street Reforms and Consumer protection Act (Public Law No 111-203), project omówiony w: *Financial Regulatory Reform*, Department of Treasury, Washington 2010.

Również w Unii Europejskiej podejmowane są działania przeciwdziałające podejmowaniu ryzykownych decyzji finansowych przez konsumentów. W Komunikacie Komisji Europejskiej na wiosenną Radę Europejską w 2009 r. zawarty jest postulat opracowania reguł odpowiedzialnego kredytowania¹¹. Wyraźny obowiązek przedstawiania pełnej i porównywanej informacji o kredycie (łącznie z jednolicie wyliczoną roczną stopą odsetkową – APR) zawiera dyrektywa o Kredycie Konsumentkim¹². Dyrektywa ta zobowiązuje również udzielających kredytów do odpowiedzialnego kredytowania. Od 2009 r. trwają konsultacje i prace poświęcone problematyce odpowiedzialnego kredytowania w szerszym zakresie (Markowski, 2009, ss. 315-323).

Kryzys gospodarczy nie tylko nie osłabił potrzeby prowadzenia polityki konsumenckiej, ale z całą ostrością pokazał, jak niebezpieczne dla całej gospodarki jest pozostawianie konsumentów bez stosownego wsparcia (w postaci edukacji, informacji, wymagania pewnych zachowań od producentów) w obliczu coraz bardziej skomplikowanych sytuacji decyzyjnych.

Bibliografia

- Ahmetoglu G., Fried S., Dawes J., Furnham A., [2010], *Pricing Practices: Their Effects on Consumer Behaviour and Welfare*, Office for Fair Trading.
- Akerlof G.A., [1970], *The market for „Lemons”: Quality Uncertainty and the Market Mechanism*, „The Quarterly Journal of Economics”, Vol. 84, No. 3.
- Assessing the effectiveness of potential remedies in consumer markets, [2008], „Economic Discussion Paper” No. 994, Office of Fair Trading.
- Camerer C.F., Loewenstein G., [2003], *Behavioural Economics: Past, Present and Future*, [w:] *Advances of Behavioural Economics* (red. C.F. Camerer, G. Loewenstein, M. Rabin), Princeton Press.
- Camerer C., Issacharff S., Loewenstein G., O’Donoghue T., Rabin M., [2003], *Regulation for conservatives: behavioural economics and the case for Asymmetric paternalism*, „University of Pennsylvania Law Review”, Vol. 151.
- Diamond P.A., [1971], *A Model of Price Adjustment*, „Journal of Economic Theory”, 3(2).
- Consumer’s views on switching service providers, [2009], Flash „Eurobarometer” No. 243.
- Gabaix X., Laibson D., [2006], *Shrouded attributes, consumer myopia, and information suppression in competitive markets*, „The Quarterly Journal of Economics”, No. 121.
- Financial Regulatory Reform, [2010], Department of Treasury, Washington.
- Kahneman D., Tversky A., [1979], Prospect theory: An Analysis of Decisions under Risk, „Econometrica”, Vol. XLII.
- Keys B.J., Mukherjee T., Seru A., Vig V., [2008], *Did Securitization Lead to Lax Screening? Evidence From Subprime Loans*, „Working Paper” University of Chicago.
- Lacko J.M., Pappalardo J.K., [2004], *The Effect of Mortgage Broker Compensation Disclosures on Consumers and Competition: A Controlled Experiment*, Federal Trade Commission.
- Lissowska M., [2009], *The effectiveness of Poland’s new consumer credit requirements and their role in overcoming information asymmetry between lenders and borrowers*, „International Journal of Economic Policy in Emerging Economies”, 2 (3).

¹¹ Driving European Recovery, COM(2009) 114 final.

¹² Directive 2008/48/EC, Official Journal L133.

- Markowski K., [2009], *Responsible lending and responsible borrowing – new challenges of Polish banks*, [w:] „Global Challenges and Policies of the European Union – Consequences for the New Member States” (M. Piotrowska i L. Kurowski red.), Research Papers of Wrocław University of Economics, No. 59, Publishing House of the Wrocław University of Economics, Wrocław.
- Mystery shopping evaluation of Cross-Border E-commerce in the EU*, [2009], Raport Psychonomics dla Komisji Europejskiej, October.
- O'Donoghue T., Rabin M., [2001], *Choice and Procrastination*, „Quarterly Journal of Economics”, Vol. 116, No. 1.
- OECD, [2010], *Consumer Policy Toolkit*, OECD.
- What does Behavioural Economics mean for Competition Policy?*, [2010], „Working Paper”, No. 1224, Office of Fair Trading.
- Stiglitz J.E., Weiss A., [1992], *Asymmetric Information in Credit Markets and Its Implications for Macroeconomics*, „Oxford Economic Papers”, No. 44.
- Williamson O.E., [1998], *Ekonomiczne instytucje kapitalizmu*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Wilson C.M., Waddams Price C., [2006], *Do Consumers Switch to the Best Supplier?*, „CCP Working Paper” 07-6, University of Norwich.

CONSUMER POLICY: THEORETICAL FRAMEWORK, OBJECTIVES AND TOOLS

Summary

The article focuses on the theoretical framework, objectives and tools of consumer policy. The author examines the issue on the basis of research reports focusing on consumer policy and discusses business practices in this area in OECD countries.

The author shows that consumer policy is primarily based on the theory of information asymmetry, the transaction costs theory and behavioral economics. Another source of consumer policy is observation of market changes and commercial practices used, Lissowska says. The author reviews consumer policy tools used in OECD countries.

The research confirms that consumer policy can help avoid the pitfalls of excessive protectionism. Consumer policy can be asymmetrical and protectionist to a minimum extent, Lissowska says. It benefits producers by helping them increase the competitive advantages of their goods and services and encouraging them to innovate.

The latest economic crisis has demonstrated that consumer policy is indispensable, the author says, and that consumers should be protected from the implications of risky decisions.

Keywords: consumer policy, information asymmetry, behavioral imperfections, unfair practices