



Набор инструментов потребительской политики

Резюме на русском языке

- За последние 20 лет на рынках товаров и услуг произошли существенные преобразования. Реформа регулирования, более открытые глобальные рынки, новые технологии и рост роли услуг в экономической деятельности вызвали определенные изменения, которые во многих случаях привели к существенным преимуществам для потребителей.
- Относительно мало внимания уделялось тем трудностям, которые встали перед потребителями в связи с этими преобразованиями. Увеличение выбора и усложнение его на многих рынках все больше затрудняют сравнение и оценку ценности продукции и услуг потребителями. Вызовы, которые встают перед потребителями, ставят сходные вызовы и перед правительственными властями, ответственными за защиту потребителей от нечестной коммерческой практики и мошенничества.
- В этом издании рассматривается то, какие изменения произошли на рынках, и приводятся подсказки, как улучшить разработку потребительской политики. В нем впервые рассматривается, каким образом то, что мы узнали благодаря изучению поведенческой экономики, изменяет подход политиков к решению проблем.

Потребители играют жизненно важную роль в экономике стран, принося более 60% ВВП стран ОЭСР. Когда потребителям предоставляется такая возможность, они могут улучшить экономические результаты, содействуя конкуренции и бизнес-инновациям. Для этого, однако, необходим эффективный режим потребительской политики, в которой потребители защищены от нечестной рыночной практики, находятся в состоянии принимать решения, владея полной информацией, и в которой предприятия и потребители хорошо осведомлены о своих правах и обязанностях.

Набор инструментов потребительской политики ОЭСР представляет собой практическое руководство, составленное так, чтобы помогать политикам, принимающим решение, использовать систематический подход к выявлению и оценке потребительских проблем, а также к разработке, внедрению и пересмотру эффективной потребительской политики таким образом, чтобы потребители смогли сыграть свою роль в обеспечении динамичного роста экономики. Упор делается на те виды политики, за которые, как правило, отвечает орган защиты потребителей. В этом издании не представлены те вопросы, связанные с конкуренцией, которые анализируются в соответствующем докладе ОЭСР (Competition Assessment Toolkit) -(Набор инструментов для оценки конкуренции).

Изменения рынка и потребительского ландшафта.

Потребительские рынки товаров и услуг претерпели глубокие преобразования за последние 20 лет. Реформа регулирования, более открытые глобальные рынки, развитие новых технологий и рост потребительских услуг были основными движущими факторами этих изменений. Во многих случаях эти преобразования принесли существенные преимущества для потребителей. Однако, сравнительно мало внимания уделялось тем трудностям, которые встали перед потребителями и политиками, разрабатывающими потребительскую политику, в связи с этими преобразованиями. Например, современный рынок содержит все больше все более сложных продуктов. Более того, происходит все более ярко выраженная дифференциация между изделиями и услугами одного технологического семейства, что затрудняет сравнение потребителя и оценку им ценности предложения. Рост глобальной торговли и развитие интернета предоставляет новые возможности потребителям, но при этом появляются и новые формы мошенничества, требующие большей бдительности от органов защиты потребителей и более активного сотрудничества этих органов с их иностранными коллегами.

Да и сами потребители изменились. Дети и молодежь, которым не хватает опыта потребления, стали более высокими силами на рынке, растет и количество пожилых потребителей, которые иногда сталкиваются с особыми трудностями на рынке. Несмотря на повышение общего уровня образованности потребителей, многим не хватает навыков арифметики и грамотности, необходимых на сегодняшнем более сложном и информационно насыщенном рынке.

Лучшее понимание рынков и принятие потребительских решений

Экономика помогает определить те направления, в которых правительственное вмешательство в процесс обслуживания рынком потребителей может быть оправдано, а также указывает на то, какое вмешательство будет самым эффективным. Стандартная экономическая теория предполагает, что свободные рынки всегда будут давать наилучшие для потребителей результаты. Но бывают такие обстоятельства, при которых рынкам не удастся предоставить оптимальные результаты. Одним из них является недостаток конкуренции. Не срабатывает эта теория и когда потребитель не располагает достаточной информацией о продуктах и ценах на рынке. Например, потребители не могут принять информированное решение, когда представленная им информация не полна, вводит их в заблуждение, чрезмерно сложна или слишком объемна. Поведенческая экономика продемонстрировала, что среди прочего, то, каким образом информация подается, и то, в каких рамках дается выбор, существенно влияет на выбор рынка и не всегда в пользу потребителя.

Выявление и оценка потребительских проблем

Выявление и оценка потребительских проблем, а также определение того, требуется ли государственное участие для исправления ущерба, наносимого потребителям, являются ключевыми задачами политиков, принимающих решение. В этом отношении органы защиты потребителей располагают рядом технологий. Страны все больше опираются на жалобы потребителей, чтобы сориентироваться в своей работе, при этом разрабатываются и другие важные пути. Проводятся опросы потребителей, фокус-группы и углубленные количественные исследования с целью проанализировать преобразования на рынках. Более того, за последние годы некоторые страны инвестировали много ресурсов и времени в разработку более сложных процедур анализа и проверки рынка, которые проводятся систематически.

Разработка и осуществление потребительской политики

У органов защиты потребителей есть несколько инструментов решения рыночных проблем. В их число входят как инструменты укрепления роли потребителей (меры со стороны спроса), такие как повышение качества и требований к информации, которая предоставляется о продукции, и обеспечение того, чтобы потребительские контракты не были недобросовестными, так и инструменты влияния на поведение предприятий (меры со стороны предложения), такие как введение стандартов на продукцию или содействие развитию кодекса поведения.

Политики, принимающие решения, могут ощущать необходимость принятия скорейшего решения, чтобы оправдать ожидания общественности. Но экспромт в политике может привести к поспешным решениям, имеющим непредвиденные негативные последствия для потребителей и прочих участников. Чтобы этого избежать, органы защиты потребителей должны выбрать неукоснительный, основанный на фактах подход к разработке политики. Чтобы помочь им в этом, был разработан такой набор инструментов. На основе нового понимания того, как функционируют потребительские рынки и как потребители принимают решения, этот набор инструментов дает рамки ориентиров для политиков, принимающих решения, в плане того, когда необходимо вмешиваться в рыночные процессы для урегулирования проблем. В нем представляется обзор имеющегося инструментария и обстоятельств, а также способов наиболее эффективного использования этих инструментов.

Набор инструментов представляет собой комплексный процесс из шести шагов для принятия решения, который может использоваться на любом уровне правительства для решения местных, национальных или международных проблем (Иллюстр. 0.1).

Шаг 1: Определение потребительской проблемы и ее источника

Определение проблемы и ее источника поможет определить, какие ведомства и участники могут быть вовлечены в потенциальный процесс разработки политики. Среди источников проблем, которые как правило, решаются разработчиками потребительской политики, фигурируют поведение предприятий (напр. вводящая в заблуждение реклама), недостатки информации, поведенческая предвзятость потребителей и недостатки рынка и/или регулирования.

На этом этапе политику, принимающему решение, необходимо определить:

- Является ли орган защиты потребителей самым подходящим, чтобы справиться с источником потребительской проблемы в целом, или с некоторыми аспектами проблемы.
- Или проблема будет лучше урегулирована другим органом. Это произойдет, когда сама проблема или возможные политические инструменты ее урегулирования выходят за рамки мандата органа защиты потребителей.

- Есть ли разумная сфера охвата для решения этой проблемы в корне.
- Вызовет ли решение этой проблемы конфликт с другими целями общественной политики.

Если орган защиты потребителей решает продолжить рассмотрение проблемы, то он должен рассмотреть, какой же вред наносится потребителям (Шаг 2).

Шаг 2: Измерение ущерба, наносимого потребителям

Потребителю наносится ущерб, когда результаты рынка далеки от потенциальных и приводят к потерям в плане благосостояния потребителя. Определение и измерение природы и масштаба ущерба, нанесенного потребителю (каким образом потребителям был нанесен ущерб, сколько раз и в каких масштабах) является важнейшей составляющей разработки политики, опирающейся на факты.

Ущерб имеет как финансовую, так и нефинансовую составляющую, такую как прямые финансовые потери, потеря времени, стресс и физические повреждения. Несмотря на то, что количественное определение подчас является непростым, очень важно оценить ущерб, даже если это можно сделать только качественным путем. Среди возможных источников информации для такой оценки фигурируют фокус-группы, данные о рекламациях, проверка рынка и эконометрический анализ.

Правильная оценка ущерба, причиненного потребителю, позволяет политику, принимающему решение, получить доказательства, необходимые для оправданного вмешательства в рыночные процессы в случае необходимости (Шаг 3), она также помогает установить эффективные политические цели (Шаг 4).

Шаг 3: Определение того, оправдывает ли ущерб, нанесенный потребителю, политическое действие

Принимая решение о вмешательстве или невмешательстве, необходимо рассмотреть ряд вопросов:

- Каков размах ущерба, нанесенного потребителю? Вмешательство может быть оправдано, когда небольшой ущерб наносится большому числу потребителей и наоборот, когда очень сильный ущерб наносится даже маленькой группе потребителей.
- Кому наносится потребительский ущерб? Например, диспропорциональное влияние на отдельные группы, как например детей, пожилых людей или людей в тяжелых социальных условиях, заслуживает пристального внимания.
- Какова предполагаемая продолжительность ущерба, наносимого потребителю? Как может изменяться этот ущерб во времени? Если возможно его усугубление, это подкрепляет основания для вмешательства.
- Каковы возможные последствия отсутствия политических действий? Необходимо рассмотреть политические, социальные и экономические последствия непринятия каких-либо мер.
- Имеют ли место другие существенные издержки для экономики? Наносит ли эта потребительская проблема ущерб другим участникам? Приводит ли она, например, к искажению конкуренции между предприятиями?

Рассмотрев эти факторы, орган защиты потребителей должен решить, i) следует ли рассматривать принятие политических мер (переход к Шагу 4), ii) или требуется собрать больше доказательств прежде чем перейти к разработке политики (возвращение к Шагу 2), iii) или необходимо лучше понять природу и/или источник потребительской проблемы (возвращение к Шагу 1) или iv) не требуется никаких действий, в таком случае расследование завершается.

Шаг 4: Постановка политической цели и определение набора политических вариантов

Постановка политической цели

Необходимо уточнить четкую политическую цель в плане того, чего намерена достичь политика для потребителей и рынка в более широком плане. Необходимо определить соответствующие показатели успеха, цели и способы измерения, для того, чтобы помочь оценить эффективность этой политики в будущем (Шаг 6), эти показатели, цели и способы измерения должны делать упор на рыночные результаты для потребителей (не промежуточные результаты). Если используется система показателей, то необходимо установить базовую линию до принятия политической меры.

Определение набора практических политических действий

Необходимо определить полный набор практических политических вариантов (тех, которые могут быть реалистично применены). В их число войдут те, которые направлены на повышение роли потребителя и те, которые делают упор на изменение роли предприятий, а также те, которые имеют элементы первого и второго (Иллюстр. 0.2). Необходимо рассматривать как новые политические меры, так и укрепление уже существующих. На этом этапе также следовало бы определить ответственного за внедрение и приведение в исполнение, определить стоимость сохранения политики и то, какая коммуникация будет распространяться на участников и общественность.

Шаг 5: Оценка разных вариантов и отбор политической меры

После того, как будут определены политические варианты, необходимо будет отобрать один самый подходящий и эффективный с точки зрения затрат метод достижения политической цели (от Шага 4). В большинстве случаев проводится анализ стоимости-преимуществ, включающий как количественные аспекты, так и аспекты, которые трудно оценить с количественной точки зрения (например, ценность для сообщества или этические соображения). Масштаб и глубина анализа определяются в зависимости от вероятных последствий рассматриваемой политической меры. Не любое действие правительства заслуживает углубленного анализа. Например, назамедлительный запрет на продукт, вызвавший смерть или тяжелое увечье потребителей, не всегда требует проведения анализа затрат-преимуществ. С другой стороны, в ряде случаев, стоило бы провести исследования и полевые испытания для углубления оценки. Это касается политических мер, приводящих к большим затратам некоторых участников и носящих относительно постоянный характер (напр. зафиксированных в законодательстве).

В любой момент расследования полезно проводить консультации с заинтересованными сторонами, в том числе, организациями потребителей, заинтересованными предприятиями и/или ассоциациями промышленников. На этом этапе они особенно важны, так как позволят проверить, что варианты сформулированы понятно и адекватно реагируют на актуальные вопросы. Это может также помочь выявить непредвиденные и непланируемые изначально последствия.

Наконец, необходимо рассмотреть, какое влияние окажет каждый из вариантов на другие политические направления, такие как конкуренция и экология.

Шаг 6: Определение процесса оценки политики на предмет ее эффективности

Регулярный обзор потребительской политики служит для определения того, достигаются ли ее цели (поставленные в Шаге 4) и эффективно ли это с точки зрения затрат. Такой процесс оценки должен проверять изменения в природе потребительской проблемы, изменения на рынке и наличие потенциальных непредвиденных и нежелательных последствий выбранной политической меры. Такая оценка должна проводиться после того, как политика будет действовать какой-то разумный отрезок времени.

Оценка результатов внедрения может включать как временный мониторинг, так и полномасштабный анализ. Методика проведения такой оценки-анализа сходна с методикой предыдущей оценки ожидаемых затрат и преимуществ. Такой анализ-оценка должен использоваться для определения того, необходимо ли сохранить эту меру или изменить или упразднить ее, необходимо ли укрепить ее правоприменение, необходимо ли рассмотреть альтернативные политические меры или стоило бы провести новую оценку природы и/или источника проблемы (Шаг 1).

Иллюстрации

- [Иллюстрация 0.1. Шаги принятия политических мер в области потребительской политики](#)
- [Иллюстрация 0.2. Инструменты потребительской политики, нацеленные на сторону спроса и сторону потребления на рынке](#)

© ОЭСР 2010

Данное резюме не является официальным переводом ОЭСР.

Воспроизведение данного резюме разрешается при условии, что при этом будут указаны атрибуты авторского права ОЭСР и заглавие оригинала публикации.

Многоязычные резюме - переведённые отрывки из публикаций ОЭСР, вышедших в оригинале на английском и французском языках.

Они доступны бесплатно в онлайн-магазине ОЭСР www.oecd.org/bookshop/

За дополнительной информацией, обращайтесь в Отдел прав и переводов ОЭСР при Директорате общественных вопросов и коммуникации: rights@oecd.org или по факсу: +33 (0)1 45 24 99 30

OECD Rights and Translation unit (PAC)
2 rue André-Pascal, 75116
Paris, France



Посетите наш интернет сайт www.oecd.org/rights/