

Este timpul să scoatem protecția consumatorilor din anonimat

Februarie, 2023

Stas Madan,
Director de program, Expert-Grup

Adrian Lupușor,
Director executiv, Expert-Grup

Politica în domeniul protecției consumatorilor, care presupune apărarea și îmbunătățirea drepturilor și intereselor consumatorilor, poate aduce câștiguri semnificative pentru societate și mediul economic dacă este aplicată în mod adecvat. Importanța acestei politici este demonstrată prin finalitățile care le urmărește și anume: i) siguranța și sănătatea consumatorilor - prin aplicarea unor reguli și standarde clare pentru siguranța produselor admise pe piață, ii) drepturile și informarea consumatorilor – prin activitățile de informare și educare, dar și iii) promovarea concurenței loiale – prin reguli care să apere consumatorii de practicile neloiale ale firmelor. Totuși, domeniul protecției consumatorilor a fost mereu neglijat sau cel puțin a fost pe plan secund în cadrul de priorități guvernamentale și politice. Drept rezultat, la moment avem un sistem de protecție a consumatorilor ineficient și fragmentat, cu prea multe instituții cu atribuții similare/suprapuse, fapt ce derutează consumatorii și lezează încrederea acestora în sistem. Totodată, protecția consumatorilor, în echilibru cu protecția și dezvoltarea antreprenorilor, este un element indispensabil pentru promovarea unei concurențe sănătoase și a unei economii de piață funcționale și integre, precum și este unul din domeniile prioritare de armonizare la acquis-ul comunitar în contextul procesului de integrare europeană. Prin urmare, în această notă de politici ne propunem să evidențiem principalele probleme aferente cadrului de protecție a consumatorilor și soluțiile de politici care necesită a fi promovate în regim de urgență (următorii 1-2 ani).

Cadrul de reglementare și instituțional al protecției consumatorilor

Protejarea consumatorilor reprezintă un element central în derularea politicilor la nivelul Uniunii Europene. Astfel, politica UE în domeniul consumatorilor (articolul 169 din Tratatul privind funcționarea UE - TFUE) urmărește să promoveze sănătatea, siguranța și interesele economice ale consumatorilor, precum și dreptul acestora la informare, la educație și de a se organiza pentru a-și proteja interesele. Articolul 12 din TFUE impune, de asemenea, ca protecția consumatorilor să fie luată în considerare la definirea altor politici ale UE¹. Totodată, conform capitolului 5, art. 38 din Acordul de Asociere cu UE,

¹ [https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/glossary/consumer-protection.html#:~:text=EU%20consumer%20policy%20\(Article%20169,order%20to%20protect%20their%20interests](https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/glossary/consumer-protection.html#:~:text=EU%20consumer%20policy%20(Article%20169,order%20to%20protect%20their%20interests)

„Părțile cooperează pentru a asigura un nivel înalt de protecție a consumatorilor și pentru a se ajunge la compatibilitatea dintre sistemele lor de protecție a consumatorilor.”

În Republica Moldova, scopul politicii de protecție a consumatorilor este de a garanta drepturile consumatorilor în relațiile cu comercianții. Cadrul de reglementare și instituțional în domeniul protecției consumatorilor este determinat, în primul rând, de Legea nr.105/2003² privind protecția consumatorului, prin care Ministerul Economiei este instituit organul central de specialitate al administrației publice împuternicit cu funcția de elaborare și promovare a politicii de stat în domeniul protecției consumatorului, precum și sunt menționate organele centrale de specialitate ale administrației publice care sunt împuternicite cu funcții de protecție a consumatorilor în domeniul respectiv.

În general, mandatul de protecție a consumatorilor este dispersat în aria de responsabilitate a mai multor instituții, fapt ce induce ineficiență în soluționarea petițiilor consumatorilor și subminează încrederea acestora în sistem. Inspectoratul de Stat pentru Supravegherea Produselor Nealimentare și Protecția Consumatorilor (ISSNPC) este autoritatea administrativă care coordonează la nivel național controlul respectării legislației cu privire la protecția consumatorilor, având statut de punct de contact național. Totuși, aceasta nu dispune de competențe legale, instituționale și umane suficiente pentru a-și exercita mandatul în deplină măsură, din cauza fragmentării funcției de protecție a consumatorilor în rândul unui număr larg de instituții din domenii diferite și cu o comunicare inter-instituțională deficientă (tabelul 1).

Tabelul 1. Autoritățile implicate în aplicarea politicii de protecție a consumatorilor

Domeniul de activitate	Autorități publice cu funcții de reglementare în domeniul protecției consumatorilor	Autoritățile abilitate să controleze respectarea legislației privind protecția consumatorilor
Produse nealimentare, servicii (inclusiv turistice), metrologie legală, jocurilor de noroc.	Ministerul Economiei și alte instituții	Inspectoratul de Stat pentru Supravegherea Produselor Nealimentare și Protecția Consumatorilor
Protecția vieții și sănătății consumatorilor	Ministerul Sănătății	Agencia Națională de Sănătate Publică
Transportul interurban și internațional	Ministerul Infrastructurii și Dezvoltării Regionale	Agencia Națională Transport Auto
		Agencia Navală
		Autoritatea Aeronautică Civilă
Construcții	Ministerul Infrastructurii și Dezvoltării Regionale	Agencia de Supraveghere Tehnica
Telecomunicații	Ministerul Economiei	Agencia Națională pentru Reglementare în Comunicații Electronice și Tehnologia Informației a Republicii Moldova
Turism	Ministerul Culturii	Inspectoratul de Stat pentru Supravegherea Produselor Nealimentare și Protecția Consumatorilor

² https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=132917&lang=ro

Piața financiară nebancaară (asigurări, piața de capital, organizațiile de creditare nebancaară)	Comisia Națională a Pieței Financiare	Comisia Națională a Pieței Financiare
Sectorul bancar	Banca Națională a Moldovei	Banca Națională a Moldovei Inspectoratul de Stat pentru Supravegherea Produselor Nealimentare și Protecția Consumatorilor
Produse alimentare, la toate etapele lanțului alimentar	Ministerul Agriculturii și industriei Alimentare	Agenția Națională pentru Siguranța Alimentelor
Sector energetic, al alimentării cu apă și canalizării	Ministerul Infrastructurii și Dezvoltării Regionale	Agenția Națională de Reglementări în Energetică

Sursa: Elaborat de autori

Chiar dacă în ultimii ani legislația privind protecția consumatorilor a fost îmbunătățită, alinierea acestora la aquis-ul comunitar rămâne una modestă. Raportul analitic al Comisiei Europene privind alinierea Moldovei la aquis-ul UE³ constată că Moldova a atins un anumit nivel de pregătire în domeniul protecției consumatorilor și sănătății ceea ce reprezintă un scor de 2 pe o scară de la 1 la 5. Astfel, Moldova trebuie să-și alinieze pe deplin legislația privind protecția consumatorilor și sănătatea publică la aquis-ul UE, dar și mai important - să o pună în aplicare. Ca și în alte domenii, implementarea efectivă a legislației aferente protecției consumatorilor reprezintă o mare provocare. Aceasta este vizibil printr-o prezență redusă în spațiul public a instituției principale mandatate pe acest domeniu, o educație precară a consumatorilor sau prin frecvența înaltă a plasării pe piață a produselor care suferă la parametrii de calitate.

Provocările din domeniul protecției consumatorului

Pornind de la aceste realități, la 17 februarie Expert-Grup a organizat un atelier tematic privind „Evaluarea cadrului de protecție a consumatorilor și reformele necesare în acest domeniu”. La eveniment, unde au participat reprezentanți de la mai multe instituții-cheie⁴ cu ramificații în subiectul abordat, s-a discutat despre cadrul de protecție a consumatorilor și reformele necesare în acest domeniu. La fel, au fost puse în dezbateră subiectele privind modul de îmbunătățire a cooperării inter-instituțională pe marginea protecției consumatorilor, asigurarea integrității și profesionalismul inspectorilor, precum și, cum donatorii și societatea civilă pot susține reformele din acest domeniu.

În cadrul discuției sus-menționate, au fost identificate următoarele provocări aferente cadrului de protecție a consumatorilor:

- În 2003, legea privind protecția consumatorilor (Legea nr. 105 din 13-03-2003) a fost adoptată într-un context specific, iar logica a fost ca fiecare instituție să se ocupe separat în funcție de domeniul delimitat.

³ https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/commission-analytical-report-moldovas-alignment-eu-acquis_en

⁴ Ministerul Economiei, Inspectoratul de Stat pentru Supravegherea Produselor Nealimentare și Protecția Consumatorilor, ANSA, BNM, CNPF, ANRCETI, ANRE, Comisia parlamentară Economie, Buget, Finanțe, Delegația UE în Republica Moldova

- Unii participanți au opinat că trebuie să luăm practica clară a unei țări și să mergem pe ea pentru a ajunge la o concentrare instituțională, prin care o singură instituție are în mandat toate domeniile ce vizează protecția consumatorilor. În acest sens a fost adus exemplul României, unde Autoritatea Națională pentru Protecția Consumatorului (ANPC) este o instituție centralizată cu un centru unic de comandă.
- Pe de altă parte, alți participanți au menționat că logica de a avea delimitare instituțională în protecția consumatorilor a fost axată pe ideea de a exercita mai bine aspectul de prevenire. Instituția care supraveghează piața poate mai bine desfășura activități de prevenire prin activități de reglementare, control și educare.
- Activitățile de coordonare și cooperare inter-instituțională, care sunt critice în condițiile modelului moldovenesc de atribuire a funcțiilor în domeniu, suferă atât la nivel strategic, cât și la nivel operațional.
- La nivel strategic, deși există instituit un Consiliu coordonator pentru protecția consumatorilor și supravegherea pieței⁵ încă din anul 2016, activitatea acestuia a fost apreciată drept una pur formală marcată prin lipsa de interes de implicare reală din partea majorității instituțiilor.
- La nivel operațional, coordonarea se limitează în mare parte la faptul că autoritățile competente în domeniul protecției consumatorilor, indicate la articolul 28 alin. (2) al Legii nr. 105/2003, prezintă Inspectoratului de Stat pentru Supravegherea Produselor Nealimentare și Protecția Consumatorilor (ISSNPC) informații privind activitatea în domeniul protecției consumatorilor și contribuie la elaborarea raportului anual de către inspectorat. De asemenea, instituțiile date își redirecționează după caz petițiile venite de la consumatori care țin de domeniul de competență al altor instituții. În general, acest proces este unul lent și greoi. Cea mai mare presiune în acest sens este pe Inspectorat.
- Faptul că în denumirea ISSNPC se conține sintagma de protecție a consumatorilor face ca la inspectorat să ajungă prin intermediul telefonului consumatorului apeluri cu cele mai diverse nevoi care vizează toate instituțiile din domeniu. Deși ISSNPC a trecut recent printr-un proces de reorganizare⁶, care a fost un pas necesar, instituția rămâne printre cele mai prost poziționate în sectorul public la capitolul remunerare. Respectiv, este complicată atragerea de specialiști calificați. În rezultat, deși instituția are aprobat o structură organizatorică cu 63 de angajați, la moment efectiv aceasta este completată doar cu 35 de persoane.
- Unii reprezentanți ai instituțiilor cu atribuții de reglementare au menționat că pe dimensiunea protecției consumatorului avem un cadru fragmentat. Aceștia consideră că o bună protecție a consumatorilor crește încrederea și credibilitatea pieței. Aceasta este crucială pentru dezvoltarea de mai departe a industriilor respective și a economiei în ansamblu. Prin urmare, au fost menționate propuneri de a avea o delimitare clară dintre mandatul de protecție a consumatorilor și cel de supraveghere a pieței.
- Toate instituțiile au susținut unanim că stăm foarte slab la compartimentul de informare când vine vorba de protecția consumatorilor. Această situație este amplificată de faptul că există o asimetrie de informații și putere între consumator și business, iar aceasta deschide posibilitatea de abuzuri.
- De asemenea, salarizarea inspectorilor rămâne o mare provocare. Pe acest fond, expertiza inspectorilor pe anumite domenii sunt deficitare în condițiile unei remunerări scăzute.

⁵ https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=132423&lang=ro

⁶ https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=132275&lang=ro

Idei și pași de urmat pentru o economie în care consumatorii sunt respectați

Pe termen scurt, ideea de a concentra mandatul de protecție a consumatorilor în cadrul unei singure instituții nu este susținută pe larg, deoarece este un proces care implică alocarea de multe resurse suplimentare pentru care nu există certitudinea alocării. În plus, se constată o oboseală a instituțiilor care au trecut ultimii ani printr-un șir lung de resetări și reorganizări. Pe de altă, parte nevoia de a avea o coordonare mult mai bună între instituții este susținută unanim. Principalele idei desprinse urmare a discuțiilor pot fi sintetizate după cum urmează:

1. Crearea unui Centru unic de apel pentru protecția consumatorilor, care să redirecționeze operativ solicitările către instituțiile relevante și să ofere apelanților un minim ghidaj pentru orice domeniu aferent protecției consumatorilor. Acest pas este necesar și prin prisma aspirațiilor de integrare europeană. Or, statutul de membru UE presupune de a dispune de un Centru European al Consumatorilor sau o entitate echivalentă care să asiste consumatorii în litigiile transfrontaliere, să-i educe cu privire la drepturile lor sau să contribuie la rețeaua Centrelor Europene pentru Consumatori⁷. Fortificarea sinergiilor la nivel național va servi drept fundație ulterior pentru crearea unui asemenea centru și în Republica Moldova.
2. Dezvoltarea unui instrument digital/informațional între instituții pentru a putea vedea trasabilitatea petițiilor, atât pentru instituții, cât și pentru consumatori. Aceasta ar putea reduce semnificativ din viteza de redirecționare și procesare a petițiilor și ar contribui și la transparentizarea domeniului.
3. Legea privind protecția consumatorilor, alături de alte acte normative din domeniu, sunt necesare de a fi modernizate și actualizate, inclusiv prin transpunerea Directivelor UE și alinierea aquis-ului comunitar. În mod special, este vorba de Directiva privind o mai bună aplicare și modernizare a normelor Uniunii privind protecția consumatorilor (Directiva 2019/2161), Directiva privind acțiunile reprezentative (Directiva 2020/1828) și Directiva privind furnizarea de conținut digital și servicii digitale (Directiva 2019/770) care la moment nu sunt transpuse în legislația națională.
4. Este nevoie de o monitorizare a uniformizării instruirilor inspectorilor de la instituțiile cu mandat de protecție a consumatorilor. Aplicarea neuniformă a inspecțiilor este o provocare ce trebuie depășită prin mai multe instruirii, cât și un cadru de coordonare ala acestora.
5. În cazul încălcărilor evidente a drepturilor consumatorilor, a fost indusă ideea de a aplica pe larg politica *Name and Shame*, prin care să fie menționate numele celor care încalcă normele. Din experiența BNM, care publică lista celor care încalcă normele, responsabilizarea este una enormă.
6. Obiectivele de supraveghere și reglementare pe de o parte, și cele de protecție a consumatorilor, pe de altă parte, pot fi divergente, de aceea este nevoie de o delimitare foarte clară. Este recomandabil ca instituția de supraveghere să difere de instituția de protecție a consumatorilor. De asemenea, există consens larg că protecția consumatorului în domeniul financiar trebuie abordată masiv și prin prisma educației financiare a populației.
7. Stimularea și sprijinirea asocierii populației pentru apariția unor organizații non-guvernamentale vocale și puternice în domeniul protecției drepturilor consumatorilor. După cum arată experiența internațională, politicile sunt mai eficiente atunci când consolidarea instituțiilor publice din domeniu

⁷ https://commission.europa.eu/live-work-travel-eu/consumer-rights-and-complaints/resolve-your-consumer-complaint/european-consumer-centres-network-ecc-net_en

este acompaniată de existența unor organizații ale societății civile recunoscute în rândul consumatorilor.

În concluzie, scoaterea din anonimat a domeniului protecției consumatorului este o variabilă indispensabilă pentru edificarea unei societăți prospere. Chiar dacă protecția consumatorului este menționată expres decât tranzitoriu în programul de activitate al noului Guvern⁸, Dezvoltarea economică este una din cele 3 priorități-cheie enunțate. Din această perspectivă, consumatorii sunt parte integrantă esențială a mediului economic, iar includerea acestora pe agenda de priorități a executivului este vitală. Măcar și pentru faptul că în anul 2022 peste 73% din veniturile totale ale bugetului de stat au provenit din taxarea consumului. Totodată, în pofida constrângerilor instituționale, financiare și umane pe termen scurt, pentru o perspectivă medie și lungă se impune necesitatea consolidării unui mandat larg pentru Inspectoratul de Stat pentru Supravegherea Produselor Nealimentare și Protecția Consumatorilor în calitate de instituție de bază abilitată cu funcția de protecție a consumatorilor, care trebuie să dispună de tot spectrul de instrumente și resurse pentru a asigura respectarea legii privind protecția consumatorilor.

⁸ https://gov.md/sites/default/files/document/attachments/program_de_guv-final_ro.pdf