

**Analiza impactului de reglementare
la proiectul hotărârii de Guvern cu privire la aprobarea
proiectului de lege pentru modificarea unor acte normative**

Titlul analizei impactului (poate conține titlul propunerii de act normativ)	Analiza impactului de reglementare la proiectul hotărârii de Guvern cu privire la aprobarea proiectului de lege pentru modificarea unor acte normative
Data	
Autoritatea administrației publice, autor	Ministerul Economiei și Infrastructurii
Subdiviziunea	Direcția politici economice și mediul de afaceri, Secția reglementarea mediului de afaceri și IMM
Persoana responsabilă și informația de contact	Victor Ciobanu, Consultant principal, tel. 022 250-646 e-mail: victor.ciobanu@mei.gov.md

Componentele analizei impactului de reglementare

1. Stabilirea complexității analizei impactului de reglementare

Criteriaul	Punctajul (de la 1 la 3)
Nivelul de interes public față de intervenția propusă	2
Gradul de inovație al intervenției propuse	2
Mărimea potențialelor impacturi ale inițiativei propuse	2
TOTAL	6

Argumentare/descifrarea succintă a punctajului atribuit:

1) Nivelul de interes public față de intervenția propusă este estimată drept mediu (2 puncte), deoarece se referă, în mare parte, doar la unele categorii de beneficiari ai modificărilor, ce se conțin în proiectul de lege: agenți economici din industria turismului, precum și beneficiarii de servicii turistice;

2) Intervențiile propuse nu conțin un grad înalt de inovație. Ele vin să implementeze recomandările, conținute în Cartea Albă pentru reforma cadrului normativ-regulatoriu al industriei turismului din Republica Moldova. Astfel, urmare a elaborării Cărții Albe, au fost formulate un șir de propuneri de amendarea a cadrului normativ și conceptului de reglementare a industriei turismului. Scopul urmărit este de a perfecționa cadrul normativ în vederea dezvoltării continue a turismului intern și receptor și crearea condițiilor ce facilitează inițiativele antreprenoriale din domeniu și care urmăresc, drept finalitate, dezvoltarea infrastructurii turistice a Republicii Moldova, sporirea atractivității Moldovei ca destinație turistică.

Inovațiile se referă la excluderea din circuitul juridic a voucherului turistic ca document de strictă evidență, activitatea ghizilor de turism în bază de patentă și activitatea independentă desfășurată de casele rurale.

3) Mărimea potențialelor impacturi ale inițiativei propuse vizează o parte nesemnificativă a societății și a participanților la procesul turistic, respectiv, mărimea potențialelor impacturi ale inițiativei propuse se estimează drept medie.

Conform prevederilor pct. 10 din Metodologia de analiză a impactului de reglementare, aprobată prin Hotărârea de Guvern nr.1230/2006, prezentul AIR este efectuat **simplificat**, deoarece nici unul dintre criteriile nu a acumulat separat 3 puncte și nici suma acestora nu a acumulat mai mult de 6 puncte.

2. Definirea problemei

Problemele de bază ce urmează a fi soluționate se referă la unele prevederi ce sunt de natură a limita libertatea contractuală, respectiv cea a activității de întreprinzător (spre exemplu, reglementarea contractelor pentru servicii turistice prin modele aprobate de Guvern sau criteriile prin care se clasifică agenții economici din industria turismului etc.), precum și a voucherului turistic, eliminarea obstacolelor nejustificate pentru desfășurarea activităților în domeniul turismului; se propune simplificarea normelor, referitoare la pregătirea profesională în domeniu și reglementarea posibilității desfășurării activității de prestare a serviciilor de ghidaj turistic pe bază de patentă de întreprinzător.

Problemele care au condus la elaborarea propunerilor de modificare a Legii 352/2006 au fost determinate de evoluția pieței turistice pe plan local și regional.

- a) Astfel, se propune excluderea unor prevederi care sunt de natură a limita libertatea contractuală, respectiv cea a activității de întreprinzător, care se referă la reglementarea **contractelor de servicii turistice** prin modele aprobate de Guvern sau criteriile prin care se clasifică agenții economici din industria turismului etc.

Regimul juridic al agențiilor de turism și turoperatorilor este reglementat, în particular, prin Legea cu privire la organizarea și desfășurarea activității turistice în Republica Moldova, nr. 352-XVI din 24.11.2006, iar reglementările privind contractul de prestare a serviciilor turistice (de călătorie) se conțin în Titlul III, Capitolul XIX din Codul civil nr. 1107/2002 al Republicii Moldova.

În Uniunea Europeană, normele referitoare la pachetele de servicii de călătorie, în particular raporturile precontractuale de informare a consumatorului, obligațiile contractuale etc., sunt uniformizate prin Directiva (UE) 2015/2302 a Parlamentului European și a Consiliului din 25 noiembrie 2015 privind pachetele de servicii de călătorie și serviciile de călătorie asociate, de modificare a Regulamentului (CE) nr. 2006/2004 și a Directivei 2011/83/UE ale Parlamentului European și ale Consiliului și de abrogare a Directivei 90/314/CEE (în continuare Directiva (UE) 2015/2302). Deși obligația de transpunere a directivei vizate nu a fost asumată prin Acordul de Asociere RM – UE, standardele stabilite prin acest act comunitar urmează a fi abordate în calitate de bune practici în domeniu, în spiritul obligațiilor de cooperare asumate de Republica Moldova în raport cu Uniunea Europeană în ceea ce privește consolidarea dezvoltării turismului prin art. 103 – 105 din Acordul de Asociere.

În acest context, menționăm că de la 01.03.2019 au intrat în vigoare modificări la Codul Civil al RM, care conțin reglementări noi referitoare la contractul de servicii de călătorie, preluate din Directiva (UE) 2015/2302.

Excluderea obligativității modelului contractului de servicii turistice va oferi agenților economici posibilitatea de a diversifica conținutul contractului, în dependență de prevederile contractelor de colaborare cu agenții economici-parteneri, respectînd, în același timp, cerințele obligatorii referitoare la contract, care sunt prevăzute în Codul civil nr. 1107/2002.

Totodată, remarcăm că în Codul civil modernizat noțiunea de contract privind *pachetul de servicii turistice* a fost substituită prin noțiunea de contract privind pachetul de *servicii de călătorie* (care, în esență, este același lucru), în alte acte normative fiind menținută noțiunea de *pachet de servicii turistice*. Concomitent, remarcăm că art. 103 din Codul fiscal nr. 1163/1997 prevede

scutirea de TVA a pachetelor de servicii turistice. Pentru a evita situații confuze, se propune expunerea în Legea nr. 352/2006 a noțiunii de "pachet turistic" în următoarea redacție: "pachet de servicii turistice (pachet de servicii de călătorie)", ajustând-o la redacția stabilită de Codul civil.

2. O altă prevedere legală inutilă, care se propune a fi eliminată, ține de utilizarea **voucherului turistic** – *document de însoțire a turistului, excursionistului (grupului de turiști, de excursioniști), care confirmă programul de ședere sau asistența ce ține de excursii și efectuarea plății pentru serviciile notificate în el.*

În esență, în voucher se enumeră serviciile turistice stipulate în contractul de servicii turistice. Pentru turist, documente confirmative privind prestarea serviciilor turistice sunt, de regulă, contractul și bonul de plată, în voucher repetându-se informația din contract.

De menționat și timpul utilizat pentru completarea voucherelor și pentru prezentarea rapoartelor privind utilizarea voucherelor. Conform prevederile art. 10¹, alin. (2), litera b) din Legea nr. 352/2006 "agenții economici sînt obligați să prezinte Agenției pentru Protecția Consumatorilor și Supravegherea Pieței dări de seamă trimestriale privind utilizarea formularelor voucherelor turistice pînă la data de 25 a lunii imediat următoare trimestrului de gestiune". Cca 400 de agenți economici prezintă trimestrial rapoarte despre utilizarea voucherelor turistice, iar angajații APCSP recepționează rapoartele respective și generalizează informația, care, de fapt, repetă informația care se prezintă Biroului Național de Statistică în baza rapoartelor trimestriale 1-TUR (activitatea turoperatorilor și a agențiilor de turism). În acest sens, menționăm irelevanța voucherelor în calitate de sursă pentru date statistice.

De remarcat că, nici Directiva (UE) 2015/2302, nici Codul civil modernizat nu conțin prevederi referitoare la utilizarea voucherului turistic.

Excluderea obligativității voucherului va simplifica și eficientiza activitatea agenților economici; va facilita comerțul electronic cu servicii și pachete turistice; va economisi din timpul turiștilor, al agenților economici și al Agenției pentru Protecția Consumatorilor și Supravegherea Pieței (APCSP); va reduce cheltuielile turoperatorilor și agențiilor de turism.

3. De asemenea, o condiție pentru încheierea unui contract de servicii turistice este **asigurarea obligatorie** de călătorie a turiștilor (art. 21 din Legea nr.352/2006). Cheltuielile de asigurare sunt incluse în pachetul turistic. Aceasta înseamnă că turistul, la procurarea pachetului turistic, va achita și primele de asigurare. Cu toate acestea, sunt des întîlnite cazurile cînd turiștii dispun de contracte de asigurare de călătorie încheiate direct cu companiile de asigurare pentru o perioadă îndelungată, care le permite efectuarea de călătorii multiple cu utilizarea unuia și aceluiași contract de asigurare. Prin menținerea normei menționate turiștii sunt obligați să achite prime de asigurare repetat, ceea ce reprezintă încălcarea drepturilor lor și, respectiv, obligarea de a suporta cheltuieli suplimentare. În acest sens, se propune menținerea obligativității asigurării medicale de călătorie, excluzînd obligativitatea eliberării acesteia de către agenții economici din industria turismului.

4. Cap. VIII din Legea nr.352/2006 conține norme referitoare la **pregătirea profesională** în domeniul turismului și obligația de perfecționare profesională o dată la 3 ani pentru personalul încadrat în industria turistică (turooperatori, agenții de turism, structuri cu funcții de cazare și de servire a mesei).

Totodată, legea prevede o cerință de vechime în muncă în industria turismului de cel puțin 2 ani pentru absolvenții cursurilor de perfecționare profesională care pretind la funcția de director de turooperator, de agenție de turism, de structură de primire turistică cu funcții de cazare și de servire a mesei.

Este de menționat că, potrivit Legii nr. 231 din 23.09.2010, cu privire la comerțul interior, obligații de pregătire profesională sunt solicitate persoanelor implicate nemijlocit în activități de preparare, prelucrare, comercializare și/sau păstrare a produselor alimentare și/sau băuturilor pentru consum în cadrul unităților comerciale, precum și persoanelor implicate nemijlocit în activități de întreținere corporală, coafură și în alte activități de înfrumusețare.

În cazul persoanelor enumerate în art. 21⁴ alin. (1) și (2) din Legea nr. 231/2010, cu privire la comerțul interior, obligația pregătirii profesionale a angajaților este justificată prin prisma necesității de evitare a riscurilor pentru sănătate publică. Totuși, activitatea turistică nu se caracterizează printr-un nivel comparabil al riscurilor pentru interes public, astfel încât imperativul instruirii profesionale inițiale și continue a personalului încadrat în industria turistică, o dată la 3 (trei) ani, pare să constituie o ingerință disproporționată în mecanismele pieței. Se notează că obligații de instruire profesională nu sunt prevăzute de legislație pentru personalul încadrat în alte domenii ale economiei naționale (e.g. industria tehnologiei informației, industria textilă, vinicolă, etc.), nefiind justificată menținerea acestor obligații nici pentru domeniul turismului.

Directiva (UE) 2015/2302 din 25 noiembrie 2015, privind pachetele de servicii de călătorie și serviciile de călătorie asociate, nu prevede cerințe referitoare la pregătirea profesională sau vechimea în muncă a angajaților turoperatorilor sau agențiilor de turism, accentul fiind pus pe informarea precontractuală deplină a consumatorului și indicarea clauzelor esențiale în contractul încheiat, indiferent de posesia unor diplome de perfecționare profesională a persoanei care execută aceste obligații în numele turoperatorului, atât timp cât responsabilitățile contractuale sunt îndeplinite în mod corespunzător și în volum deplin.

Instruirea profesională în turism poate fi desfășurată, în mod voluntar, în condițiile Codului educației al RM, precum urmează:

- programele de formare profesională acreditate de către Agenția Națională de Asigurare a Calității în Educație și Cercetare, în contextul educației formale, conform art. 123 alin. (3) și (4) și art. 124 alin. (1) din Codul educației.
- programe de formare profesională în condițiile educației nonformale organizate de asociații profesionale și alte organizații menționate expres în art. 124 alin. (2) din Codul educației.

Analiza practicii internaționale, în privința sectorului turismului în sens larg, la toate nivelele prestării serviciilor turistice, este importantă prezența angajaților calificați profesional, capabili să contribuie la furnizarea unor servicii de calitate. În majoritatea țărilor dezvoltate, există o varietate de instituții, atât publice, cât și private, care prestează diverse programe și cursuri de instruire a angajaților în domeniul turismului.

Cu titlu de exemplu, în Olanda, funcționează aproximativ 149 entități publice și private care oferă servicii de educație în turism. Potrivit unui studiu, peste trei pătrimi din universitățile Australiei oferă programe de studii în turism, la nivel de studii de licență sau masterat.

De asemenea, lanțurile hoteliere internaționale dezvoltă programe proprii de educație a salariaților sau încheie contracte de lungă durată cu instituții de învățământ, în particular în țările în care programele/curriculele aplicate în sistemul de învățământ public nu sunt suficient adaptate la necesitățile industriei.

Pe lângă cursurile tradiționale de culinarie, instituțiile de învățământ fondate de lanțuri hoteliere oferă o varietate de programe în management, ospitalitate și oenologie. Totodată, în țările membre UE, educația în domeniul turismului se realizează prin intermediul sistemului de învățământ dual și vocațional.

Scopul de bază al activităților educaționale este asigurarea unor standarde minime de calitate și profesionalism, iar monitorizarea finală a calității serviciilor se realizează de consumatori în condițiile economiei de piață. Deși concurența este un factor important pentru asigurarea unor

servicii de nivel înalt, este necesară punerea la dispoziția antreprenorilor a unei varietăți de programe educaționale în domeniul turismului, care să corespundă nivelului de dezvoltare a tehnologiilor informaționale și evoluțiilor pieței.

Totuși, mediul de afaceri consideră absolut necesară perfecționarea profesională, cu condiția ca agentul economic să decidă în mod independent asupra nivelului și periodicității desfășurării perfecționării angajaților săi și să fie liber în alegerea prestatorilor de servicii privind formarea profesională continuă.

În contextul celor expuse, se propune excluderea cerințelor privind pregătirea profesională, ca și condiție de desfășurare a activității de întreprinzător.

5. Un aspect aparte se referă la **structurile de primire turistică**, abordând în mod distinct clasificarea structurilor de primire turistică.

5.1. La origini, clasificarea are drept scop determinarea și indicarea nivelului de confort al unității de cazare turistică, reprezentat prin numărul de "stele" acordat. Acest lucru ajută potențialii consumatori ai serviciilor de cazare turistică să aleagă o unitate de cazare care să corespundă așteptărilor sale privind nivelul de confort al acesteia. Până în anul 2017 clasificarea structurilor de primire turistică a fost obligatorie. În rezultatul reformelor cadrului normativ, în scopul diminuării poverii statului asupra agenților economici, clasificarea a devenit benevolă, ceea ce poate fi apreciat drept un aspect pozitiv.

În rezultat, alin.(2), art.18 din Legea nr.352/2006 a fost modificat prin excluderea obligativității clasificării și are următorul text: „*Structurile de primire turistică ce dețin mai mult de 10 spații de cazare (camere și/sau apartamente) au dreptul să obțină certificatul de clasificare*”. Formularea dată crează confuzii vis-à-vis de structurile de primire turistică, ce dețin mai puțin de 10 spații de cazare: norma legală se poate interpreta în sensul că aceste structuri nu au dreptul să obțină certificatul de clasificare sau că structurile care dețin mai puțin de 10 spații de cazare nu au dreptul să solicite certificat de clasificare. Or, intenția legiuitorului nu a fost aceasta. Pentru a exclude interpretările, se propune modificarea de rigoare a alineatului respectiv. Totodată, e de menționat că art. 14, lit. c) din Legea nr. 352/2006 prevede că ” Turoperatorii și agențiile de turism au obligația ”*să încheie contracte de colaborare cu structurile de primire turistică străine clasificate sau cu structurile de primire turistică din Republica Moldova clasificate*”. Prevederea respectivă limitează libertatea agenților în selectarea structurilor de primire turistică pentru încheierea contractelor de colaborare. Respectiv, pentru a nu exclude de pe piață structurile de primire turistică neclasificate, se propune abrogarea lit. c) a art. 14 din Legea nr. 352/2006.

5.2. Suplimentar, pentru a evita concurența neloială a unităților de cazare prin afișarea numărului de stele fără a deține certificat de clasificare, se propun **sanțiuni** în Codul contravențional. De menționat că, în conformitate cu prevederile art. 15 al Legii concurenței nr. 183/2012 ”*este interzisă discreditarea concurenților, adică defăimarea sau punerea în pericol a reputației sau credibilității acestora prin răspîndirea de către o întreprindere a informațiilor false despre activitatea sa, despre produsele sale, menite să îi creeze o situație favorabilă în raport cu unii concurenți*”. Astfel, afișarea de către unitățile de cazare a categoriei de confort fără deținerea certificatului de clasificare, reprezintă răspîndirea unei informații false care poate să favorizeze unitatea de cazare și, în același timp, să inducă în eroare consumatorii.

5.3. În același timp, este de remarcat că, deși obligativitatea de clasificare pentru structurile de cazare a fost exclusă, pentru **unitățile de alimentație publică** amplasate în structurile de cazare clasificarea obligatorie a rămas în vigoare. Mai mult, Codul contravențional prevede sancțiuni pentru unitățile de alimentație publică din cadrul structurilor de cazare, care nu sunt clasificate sau nu respectă cerințele pentru clasificare. Consecvent, menționăm că clasificarea nu este obligatorie pentru alte unități de alimentație publică care nu sunt încadrate în structuri de cazare. În scopul excluderii concurenței neloiale dintre unitățile de alimentație amplasate în structurile de cazare și

cele aflate în afara structurilor de cazare se propun modificările de rigoare în Legea nr. 231/2010 cu privire la comerțul interior și la Codul contravențional nr. 218/2008.

5.4. Activitatea **caselor rurale** în baza patentei de întreprinzător.

Unul din mecanismele de diversificare a ofertelor de cazare turistică în spațiul rural este oferirea caselor rurale a posibilității de a-și desfășura activitatea în baza patentei de întreprinzător. Noțiunea de "casă rurală" a fost inclusă în legislație în anul 2018. Este vorba de casa proprie, care poate fi oferită ocazional de către gospodar pentru cazare contra plată.

Casele rurale reprezintă una dintre soluțiile de acoperire cu posibilități de cazare a spațiului rural. Comparând datele statistice pentru anul 2018, constatăm că din numărul total de 364,6 mii persoane cazare în structurile de primire turistică cu funcțiuni de cazare 261,8 mii persoane au fost cazare în unitățile din Chișinău și Bălți. În 9 raioane au fost cazare pînă la 1 mie persoane, în 9 raioane – între 1 mie și 2 mii persoane, iar 2 raioane – Basarabeasca și Cantemir – nu dispun în general de posibilități de cazare.

Dat fiind caracterul ocazional al serviciilor propuse de casa rurală, este propice oferirea unor proceduri simplificate de activitate, cum ar fi patenta de întreprinzător. Pentru includerea în circuit a caselor rurale din orașele mici, se propune completarea noțiunii de casă rurală din Legea nr. 352/2006 cu textul "amplasată în sat sau în oraș cu o populație de pînă la 15 mii locuitori". Suplimentar, pentru diversificarea gamei serviciilor turistice prestate, în special, în spațiul rural se propune utilizarea patentei pentru prestarea în cadrul programelor și evenimentelor turistice a serviciilor de prezentări și instruirii pe teme de gastronomie (inclusiv de preparare a bucatelor tradiționale, degustare produse și băuturi locale tradiționale), de confecționare a articolelor meșteșugărești de artă populară (artizanat), de prezentare a obiceiurilor și tradițiilor locale pentru adulți și copii (individual și în grupe de pînă la 20 persoane).

6. Cu referire la activitatea **ghizilor de turism**, menționăm că, în prezent, actele normative naționale nu conțin prevederi speciale referitoare la forma juridică de organizare a activității ghidului de turism, astfel încît activitatea menționată se poate desfășura în una dintre modalitățile prevăzute de legislația civilă și cea a muncii: întreprinzător individual, contract individual de muncă, contract civil de prestări servicii sau forme organizatorico-juridice prevăzute în art. 13 din Legea nr. 845 din 03.01.1992 cu privire la antreprenariat și întreprinderi, precum și în Codul civil al RM.

Contractul individual de muncă nu reprezintă o soluție suficientă, avînd în vedere că ghizii prestează servicii pentru multiple agenții de turism sau turoperatori.

În cazul prestării serviciilor de ghidaj în mod independent, cea mai frecventă formă juridică este întreprinderea individuală, iar cel mai utilizat instrument de activitate este contractul de prestare servicii. Însă, contractul de prestare servicii, prin structura sa, care prevede includerea impozitului pe venit, a contribuțiilor la fondurile de asistență socială și medicală, contribuie esențial la majorarea costului serviciilor de ghidaj și este neatractiv pentru utilizare de către ghizi. În plus, taxele și impozitele pe care le achită întreprinderea individuală, raportate la activitatea ocazională a ghidului de turism, sunt destul de înalte și nu stimulează dorința de a desfășura activitate cu respectarea tuturor prevederilor legislației. În această situație putem prezuma două situații: ori ghidul nu încheie contract de prestare servicii cu turistul/grupul de turiști, ori contractele încheiate nu sunt reflectate integral în rapoartele financiare ale întreprinzătorului individual.

Absența unor forme simplificate de desfășurare legală a activității generează rate înalte de plăți informale în sector.

Pentru a stimula dezvoltarea pieței serviciilor de ghid turistic și de a încuraja cetățenii să practice această activitate, este importantă asigurarea unor forme simplificate de raportare administrativă și sarcini fiscale minime.

De remarcat, că în ultimii ani, conform opiniilor reprezentanților asociațiilor ghizilor de turism, serviciile ghizilor de turism sunt tot mai solicitate.

De asemenea, creșterea numărului de turiști care se cazează în unitățile de cazare determină mărirea solicitării de servicii acordate de ghizii de turism. Astfel, cele 269 unități de cazare turistică, cu o capacitate de 8,2 mii camere și 26 mii locuri de cazare, au fost frecventate în anul 2018 de 364,6 mii turiști, dintre care – peste 160,2 mii sunt cetățeni străini (vezi tabelul nr. 3).

Tabelul nr. 3. Numărul turiștilor cazați în structurile de primire turistică în anii 2011 – 2018, persoane

Anii	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<i>Turiști străini</i>	75000	88956	95640	93897	94381	121 340	145 165	160 233
<i>Turiști locali</i>	173309	179233	175901	189104	184474	184 967	192 042	204 375
Total număr turiști	248 309	268 189	271 541	283 001	278 855	306 307	337 207	364 608

După cum am menționat, nu toate persoanele care prestează servicii de ghidaj de turism activează în baza certificatelor și, respectiv, fiind încadrați în statele de personal ale agențiilor economice din domeniul turismului. În situația actuală, păstrarea status quo-ului duce la aceea că bugetul de stat nu obține defalcările scontate: în primul caz, nu se duce o contabilizare și raportare a veniturilor obținute din activitatea de ghid de turism (ne referim la ghizii care nu sunt certificați), iar în al doilea caz, deoarece, de multe ori, ghizii de turism sunt angajați cu salariu minim, din care și defalcările sunt minime.

Este de menționat și faptul, că anterior prestarea serviciilor de ghidaj turistic se putea efectua pe bază de patentă de întreprinzător. Costul patentei era de 160/80/40 lei lunar (a se vedea prevederile Legii nr. 686/1999 pentru modificarea și completarea Legii cu privire la patenta de întreprinzător).

Sumînd cele expuse, evidențiem că cea mai simplă și accesibilă formă, care va asigura și transparența activității ghizilor este acordarea posibilității de prestare a serviciilor de turism pe bază de patentă de întreprinzător, asigurîndu-se și defalcările respective în bugetul de stat.

7. Un subiect mult discutat de mediul de afaceri este evidențierea și includerea mai largă în uz a noțiunii ”**pachet de servicii excursioniste**”.

În rezultatul aprobării modificărilor la Codul civil, în scopul ajustării acesteia la *Directiva UE) 2015/2302 a Parlamentului European și a Consiliului din 25 noiembrie 2015 privind pachetele de servicii de călătorie și serviciile de călătorie asociate*, noțiunea ”Contract de servicii turistice”(capit. XIX) a fost substituită cu noțiunea ”contract privind pachetul de servicii de călătorie”. În cadrul seminarului de instruire pentru sectorul turistic ”Codul civil modernizat”, care a avut loc la 23 mai 2019, autorii modificărilor la Codul civil au explicat că noțiunea ”pachet de servicii turistice” este una mai extinsă decît ”pachet de servicii de călătorie” și aceasta urmează a fi concretizată în Legea nr. 352/2006. În acest sens, în proiect se propune concretizarea noțiunii de pachet de servicii turistice, acesta avînd 2 specificări: pachet de servicii de călătorie și pachet de servicii excursioniste.

În acest context, este de menționat că Republica Moldova, care este un stat mic ca și dimensiuni geografice, o bună parte din activitatea turistică are la temelie activitățile de organizare

a excursiilor. De regulă, excursiile contribuie în mare măsură la dezvoltarea turismului intern. Acestea sunt incluse în pachete care conțin transport, excursie și, eventual, alimentație, servicii de agrement, etc., însă durata acestora, de regulă, nu depășește 24 de ore și nici nu includ cazare de cel puțin o noapte, respectiv, nu se încadrează în noțiunea de pachet de servicii de călătorie, utilizată de Directiva (UE) 2015/2302.

În același timp, dezvoltarea turismului intern reprezintă condiția principală de dezvoltare a turismului într-o anumită țară. Respectiv, dezvoltarea turismului intern și receptor constituie obiectivul general al Strategiei de dezvoltare a turismului "Turism 2020", excursiile fiind unul dintre motoarele principale care generează dezvoltarea turismului în Republica Moldova.

De remarcat că, deși unul din principalii indicatori stabiliți de Strategia "Turism 2020" prevede creșterea anuală cu 4% a numărului turiștilor în cadrul turismului intern, conform datelor statistice, turismul intern înregistrează oscilații îngrijorătoare.

Astfel, în perioada 2015 – 2018, turismul intern practicat de agenții de turism și turoperatori prezintă următoarele valori (vezi tabelul nr. 1):

Tabelul nr. 1. Numărul turiștilor și excursioniștilor interni care au călătorit prin intermediul agențiilor de turism și turoperatorilor în anii 2015 – 2018, persoane

Anii	2015	2016	2017	2018
<i>Turism intern</i>	37255	41 297	38 107	40 137
<i>În procente față de anul precedent</i>	-13,5%	+10,8%	-7,8%	+5,3%

Nu mai puțin relevante sunt și datele înregistrate de structurile de primire turistică cu funcțiuni de cazare (vezi tabelul nr. 2)

Tabelul nr. 2. Numărul turiștilor cazați în structurile de primire turistică în anii 2015 – 2018, persoane

Anii	2015	2016	2017	2018
<i>Turiști locali</i>	184.474	184.967	192.042	204.375
<i>În procente față de anul precedent</i>	-2,5%	+0,3%	+3,8%	+6,4%

8. Republica Moldova necesită o vastă și dinamică promovare ca destinație turistică. Acest tip de activități necesită mijloace, personal și pregătire, pe care autoritățile nu întotdeauna le pot asigura. În acest sens, se impune crearea unei baze legale pentru autoritățile publice de a întreprinde activități în acest sens.

În majoritatea țărilor din regiune, structurile abilitate cu funcții de promovare turistică sunt create de către stat și au reprezentanțe în diverse țări. În Republica Moldova funcția de promovare turistică (care este o atribuție de implementare a politicii statului în domeniul turismului) este pusă în sarcina Agenției de Investiții.

Cu titlu de drept comparat, în **România**, centrele naționale de informare și promovare turistică sunt servicii specializate care funcționează în subordinea consiliilor locale și județene, după caz, și în colaborare cu Ministerul pentru întreprinderi mici și mijlocii, comerț, turism și profesii liberale.

În **Estonia**, centrul de informare turistică colectează și furnizează informații imparțiale cu privire la obiective turistice și la furnizarea serviciilor turistice, fiind totodată împuternicit să presteze contra cost următoarele servicii : rezervare de cazare, medierea serviciilor de transport, vânzări de papetărie, publicații, suvenire, bilete la evenimente, etc.

În Republica Moldova, în varianta actuală a Legii nr. 352/2006 se conține o descriere restrânsă a entităților, care pot crea birouri/centre de informare turistică. Printre acestea nu se regăsesc autoritățile publice locale, muzeele, mănăstirile, structurile care administrează ariile naturale protejate, etc. În context, este oportună extinderea listei structurilor care pot crea centre de informare turistică, în special acordarea acestei prerogative autorităților administrației publice locale și societății civile. De asemenea, se propune simplificarea mecanismului de stabilire a cerințelor privind activitatea acestora. Astfel, se propune ca activitatea birourilor/centrelor de informare turistică să se efectueze în conformitate cu regulamentele proprii, aprobate de fondatori, elaborate în baza Regulamentului-cadru cu privire la organizarea și funcționarea birourilor/centrelor de informare turistică, aprobat de Guvern. Existența unui Regulament-cadru de funcționare a birourilor/centrelor de informare turistică este necesară pentru a facilita stabilirea activităților pe care le poate desfășura o atare entitate, în scopul corespunderii acesteia obiectivului general de promovare turistică atât pe plan local, cât și internațional.

Soluționarea problemelor menționate mai sus se încadrează în politica Guvernului de a crea condiții optime pentru agenții economici în desfășurarea activităților de afaceri, în general și a turismului, în special, reducerea poverii administrative asupra acestora. Pentru a da curs politicii Guvernului, este necesar de ajustat cadrul normativ existent, ceea ce reprezintă și obiectivul de bază al proiectului de lege vizat.

3. Stabilirea obiectivelor

Obiectivul de bază urmărit este de a perfecționa cadrul normativ în vederea dezvoltării continue a turismului intern și receptor și crearea condițiilor, ce facilitează inițiativa antreprenorială din domeniu și care urmăresc, drept finalitate, dezvoltarea infrastructurii turistice a Republicii Moldova, sporirea atractivității Moldovei ca destinație turistică.

Totodată, implementarea prevederilor ce se conțin în prezentul proiect de lege are drept scop atingerea următoarelor obiective:

- susținerea dezvoltării turismului intern și receptor;
- stimularea inițierii și dezvoltării afacerilor în domeniul turismului;
- implementarea principiului libertății contractuale, statuat în Codul Civil al Republicii Moldova;
- acodarea accesului autorităților publice locale la crearea de birouri/centre de informare turistică;
- scoaterea ghizilor de turism din zona „sură”, prin oferirea posibilității de a-și desfășura activitatea pe bază de patentă de întreprinzător;
- simplificarea, dar și diversificarea modalităților prin care casele rurale, pensiunile turistice și agroturistice pot presta servicii turistice, etc.

4. Identificarea opțiunilor

Opțiunea “a nu face nimic” nu poate fi examinată drept o opțiune realistă, deoarece lipsa unor măsuri asumate la nivel legislativ, poate duce la stagnarea pieței serviciilor turistice din Moldova, ceea ce va avea impact asupra imaginii Moldovei ca destinație turistică, respectiv reducerea, fie lipsa creșterii numărului de turiști, aceasta avînd, la rîndul său, repercusiuni asupra economiei țării în general și a sectorului turismului în special.

Opțiunea ”Adoptarea modificărilor la actele normative” este opțiunea recomandată de autorii proiectului și conține propuneri de modificare a cadrului normativ, bazate pe:

- politica statului orientată spre facilitarea activității mediului de afaceri;
- analiza și propunerile conținute în Cartea Albă pentru reforma cadrului normativ-regulatoriu al industriei turismului din Republica Moldova;

- propunerile reprezentanților mediului de afaceri din sectorul turistic.

Proiectul de lege propune următoarele soluții de bază:

- modificări în Legea nr. 352/2006 cu privire la organizarea și desfășurarea activității turistice în Republica Moldova referitoare la:
 - excluderea obligativității modelului contractului de servicii turistice;
 - excluderea obligativității utilizării voucherului turistic ca și document de strictă evidență;
 - excluderea obligativității eliberării asigurării de călătorie de către agenții economici din industria turismului;
 - ajustarea noțiunii de ”pachet turistic” la prevederile Codului civil modernizat nr. 1107/2002;
 - includerea în uz a noțiunii ”pachet de servicii excursioniste”;
 - excluderea normelor neclare referitoare la clasificarea structurilor de primire turistică (ex.: termen de valabilitate a certificatului de clasificare (conform legii, certificatul se eliberează pentru o perioadă nedeterminată); au dreptul să se clasifice structurile ce dețin mai mult de 10 spații de cazare (dar cele pînă la 10 spații nu au dreptul?), etc.;
 - interzicerea afișării categoriei de clasificare în lipsa clasificării structurii;
 - excluderea obligativității cerințelor de formare/perfecționare profesională ca și condiție de desfășurare a activității de întreprinzător;
 - completarea noțiunii de birou de informare turistică cu noțiune de ”centru de informare turistică” și extinderea listei structurilor care pot crea aceste entități;
- modificări în Legea nr. 231/2010 cu privire la comerțul interior care se referă la excluderea obligativității clasificării pe categorii a unităților de alimentație publică încadrate în structuri de primire turistică;
- completarea Legii nr. 93/1998 cu privire la patenta de întreprinzător cu prevederi privind activitatea ghizilor de turism și a caselor rurale;
- completarea Codului fiscal nr. 1163/1997 cu prevederi privind scutirea de taxa TVA a pachetelor de servicii excursioniste;
- modificări în Codul contravențional al Republicii Moldova nr. 218/2008 care se referă la:
 - excluderea sancțiunilor pentru lipsa clasificării unităților de alimentație publică încadrate în structuri de primire turistică;
 - includerea sancțiunilor pentru afișarea categoriei de clasificare în lipsa clasificării structurii de primire turistică.

Proiectul Legii pentru modificarea unor acte normative se anexează la AIR.

5. Analiza și compararea opțiunilor

I. Opțiunea ”a nu face nimic”.

Posibile avantaje nu au fost identificate.

Posibile dezavantaje.

Opțiunea ”a nu face nimic” nu generează costuri, dar nici beneficii. Mai mult ca atât, neamendarea legilor abordate este de natură să creeze impedimente în dezvoltarea sectorului, ducînd la stagnarea lui.

În acest sens, este de menționat că, deși legislația actuală în domeniu este una de principiu favorabilă turismului și este parțial conformă cu principiile directivelor europene constatăm existența în legislație a mai multor proceduri inutile care fac ca activitățile din turism să fie îngreunate și costisitoare. Tărăgănarea modificării legislației sau neîntreprinderea de acțiuni concrete în această direcție va avea impact negativ considerabil asupra dezvoltării sectorului turismului intern, factor important pentru asigurarea unei creșteri economice durabile, crearea unui mediu favorabil industriei turismului - factori importanți pentru imaginea Moldovei ca destinație turistică. La rîndul său, aceasta poate duce la limitarea oportunităților de desfășurare a afacerilor în domeniul turismului cu impact asupra veniturilor cetățenilor și a bugetului de stat.

De asemenea, poate fi menționată suportarea în continuare a costurilor nejustificate pentru întreprinzători legate de pregătirea profesională, precum și de procurarea și utilizarea voucherelor turistice.

Dezavantajele țin mai mult de imaginea Republicii Moldova ca destinație turistică și anume poate duce la ratarea posibilităților de creare a condițiilor pentru atragere masivă a turiștilor străini, deoarece îmbunătățirea cadrului legal aferent activității turismului este de natură a impulsiona turismul intern și receptor, pe de o parte, iar pe de altă parte, va permite dezvoltarea inițiativei mediului de afaceri din Moldova de a desfășura activități și a investi în turismul local.

II. Opțiunea "Adoptarea modificărilor la actele normative".

Posibile dezavantaje nu au fost identificate.

Posibile avantaje.

Opțiunea recomandată nu generează cheltuieli suplimentare pentru bugetul de stat.

Intervenția statului în soluționarea problemelor menționate mai sus presupune următoarele beneficii: eliminarea unor proceduri, acte și condiții inutile în cadrul desfășurării activității în domeniul turismului; facilitarea activității ghizilor de turism și a caselor rurale prin acordarea unor forme organizatorico-juridice de activitate facilitare.

Beneficiile nete constituie accesul unor categorii mai largi de persoane la inițierea și desfășurarea activității turistice, precum și asigurarea principiilor libertății contractuale.

Impactul pozitiv poate fi evidențiat și sub alte aspecte, printre care:

- contribuțiile la bugetul de stat care sunt așteptate în rezultatul includerii în circuitul turistic a caselor rurale ce vor oferi servicii turistice, inclusiv culturale și de agrement, în spațiul rural;
- majorarea veniturilor la bugetul de stat în rezultatul aducerii în albia legală a activității ghizilor de turism;
- sporirea atractivității privind inițierea afacerilor în domeniul turismului în rezultatul simplificării condițiilor de activitate și diversificării ofertelor turistice, etc.

Intervenția statului exprimată prin facilitarea condițiilor de desfășurare a afacerilor în domeniul turismului va avea impact pozitiv și asupra poziționării RM în clasamentul Doing Business.

Examinînd costurile și beneficiile oferite de fiecare dintre intervențiile propuse, evidențiem următoarele:

1) **Excluderea obligativității modelului contractului turistic** nu prevede nici aplicare, nici excludere de costuri financiare. Totodată, aceasta va oferi flexibilitate agenților economici în diversificarea/personalizarea conținutului contractului, în dependență de specificul contractelor de colaborare cu agenții economici-parteneri, orientîndu-se spre țările – țintă și grupurile – țintă de beneficiari ai serviciilor turistice.

2) **Excluderea obligativității voucherului turistic.** Voucherul, ca document de strictă evidență este depășit în timp, deoarece în voucher se repetă informația din contractul de servicii turistice, iar în condițiile comerțului electronic, voucherul poate fi considerat un impediment care încetinește procesul de încheiere a contractelor.

Cu referire la aspectul financiar, menționăm că, în conformitate cu prevederile art. 10¹, alin. (2), litera a) din Legea nr. 352/2006 "agenții economici care practică activitate de turism în Republica Moldova sînt obligați să procure formularele tipizate ale voucherelor turistice la Întreprinderea de Stat Editura de Imprimare "Statistica". Costul unui voucher este de 3,3 lei. În anul 2017 au fost utilizate 93455 vouchere cu un cost total de cca 308,4 mii lei. Respectiv, în rezultatul excluderii obligativității voucherelor agenții economici vor economisi anual peste 300 mii lei.

În același timp, această prevedere ar putea fi interpretată drept diminuarea unor venituri la bugetul de stat, reflectat în bugetul BNS, care la moment sunt obținute din comercializarea blanchetelor de vouchere turistice.

Examinînd argumentele pro și contra menținerii prevederilor actuale din Legea nr. 352/2006 remarcăm, că obligația de utilizare în continuarea a voucherelor ca și documente de strictă evidență are un impact negativ semnificativ asupra industriei, avînd în vedere că cerința vizată:

- generează cheltuieli financiare și de timp pentru cumpărarea formularelor tipizate, utilizarea, evidența și păstrarea voucherelor turistice;
- nu oferă avantaje esențiale pentru consumator, or, informația referitoare la serviciul turistic este reflectată în contractul care va conține în mod obligatoriu clauzele esențiale prevăzute de Codul civil al RM, Titlul III, Capitolul XIX, Pachetele de servicii de călătorie și produsele de vacanță;
- nu permite comerțul electronic cu servicii și pachete turistice, contrar Strategiei Naționale de dezvoltare a societății informaționale „Moldova digitală 2020” și legislației naționale în domeniul comerțului electronic.

3) **Excluderea obligativității perfectării asigurării de călătorie** prin intermediul agențiilor de turism și turoperatorilor. La moment, turistul este obligat să ia polița de asigurare pentru călătorie de la turoperator sau agenție de turism, inclusiv în cazurile cînd turistul deține deja o poliță de la o companie de asigurări din țară sau de peste hotare. Excluderea obligativității de a lua polița pentru asigurarea de călătorie doar de la turooperatori și agenții de turism va oferi consumatorilor de servicii turistice mai multă libertate de alegere a serviciilor de asigurare. Prevederea nu are impact asupra bugetului de stat. Dat fiind faptul că asigurarea de călătorie rămîne a fi obligatorie (doar se oferă turiștilor mai multă flexibilitate în alegerea companiei de asigurări și a tipului de asigurare), impactul asupra veniturilor companiilor de asigurări, de asemenea, va fi minim.

4) **Excluderea obligativității** deținerii de către angajații în domeniu a *diplomei de studii* în turism sau a certificatului de perfecționare profesională. La moment, Legea nr. 352/2006 prevede obligația de perfecționare profesională o dată la 3 ani pentru personalul încadrat în industria turistică. Deasemenea, legea prevede o cerință de vechime în muncă în industria turismului de cel puțin 2 ani pentru absolvenții cursurilor de perfecționare profesională care pretind la funcția de director/administrator.

Prin proiectul de lege se propune abrogarea Capitolului VIII care reglementează pregătirea profesională în domeniu. Propunerea rezidă în faptul că, deși amendamentele introduse prin Legea nr. 185/2017 au exclus cerința de licențiere a activității, totuși, a fost menținută obligația de perfecționare profesională o dată la 3 ani pentru “personalul încadrat în industria turistică (turooperatori, agenții de turism, structuri cu funcții de cazare și de servire a mesei, ghizi de turism), cu excepția funcțiilor de jurist, contabil, personalului tehnic și de deservire”, conform art. 38 din Legea nr. 352/2006.

Abrogarea cerințelor menționate are menirea să simplifice condițiile privind desfășurarea activității în domeniul turismului;

5) **Excluderea obligativității clasificării** după nivelul de confort (categorii) a structurilor de primire turistică cu funcțiuni de servire a mesei.

Pînă în anul 2017 clasificarea structurilor de primire turistică a fost obligatorie. În rezultatul reformelor cadrului normativ, în scopul diminuării poverii statului asupra agenților economici, clasificarea structurilor de cazare a devenit benevolă, ceea ce poate fi apreciat drept un aspect pozitiv. În același timp, clasificarea a rămas obligatorie pentru unitățile de alimentație publică din cadrul structurilor de cazare. Astfel, articolul 11, alin. (1) din Legea 231/2010 cu privire la comerțul interior prevede: “Alimentația publică se desfășoară în unități specializate, care se clasifică pe tipuri în dependență de serviciile prestate consumatorilor. Unitățile de alimentație publică încadrate în structuri de primire turistică se clasifică și pe categorii”. Această prevedere nu conferă o plus valoare calității serviciilor prestate de unitățile de alimentație publică. Mai mult,

Codul contravențional prevede sancțiuni pentru unitățile de alimentație publică din cadrul structurilor de cazare, care nu sunt clasificate sau nu respectă cerințele pentru clasificare (art. 273, alin 12). Consecvent, menționăm că clasificarea pe categorii nu este obligatorie pentru alte unități de alimentație publică care nu sunt încadrate în structuri de cazare. În scopul excluderii concurenței neloiale dintre unitățile de alimentație amplasate în structurile de cazare și cele aflate în afara structurilor de cazare se propun modificările de rigoare în Legea nr. 231/2010 cu privire la comerțul interior și la Codul contravențional nr. 218/2008.

În același timp, putem prezuma reducerea anumitor costuri administrative pe care le comportă prevederile legale, legate de clasificarea structurilor de alimentație amplasate în structurile de primire turistică.

6) **Contracararea** fenomenului de **afișare a categoriei** unității de cazare **fără deținerea certificatului** de clasificare a structurii de primire turistică, contribuind astfel la combaterea concurenței neloiale. Măsura propusă este de natură să susțină agenții economici care desfășoară activitate legală, onestă și, în același timp, să protejeze clienții de agenții economici rău-intenționați, care prin indicarea nivelului de confort necorespunzător vor prejudicia atât piața de prestare a serviciilor de cazare, cât și vor spori neîncrederea consumatorilor față de informația oferită de prestatorii de servicii de cazare turistică. De asemenea, propunerea de completare a art. 344 din Codul contravențional este în concordanță cu prevederile art. 279, prezentarea de informații neautentice sau incomplete despre caracteristicile produselor și ale serviciilor.

Prevederea propusă nu are impact asupra bugetului de stat, cu excepția cazurilor când aplicarea sancțiunilor ar putea genera venituri suplimentare.

7) Oferirea **ghizilor de turism, caselor rurale**, dar și prestatorilor de unele servicii de agrement (master-clasuri gastronomice, activități artistice și sportive din cadrul programelor turistice) a posibilității de **a activa în baza patentei**. Date fiind complexe și complicate tipurile de raportări și achitări impozite și taxe, inclusiv utilizarea aparatului de casă, de multe ori ghizii de turism evită înregistrarea unei anumite forme juridice de activitate. Oferirea unei posibilități simplificate de activitate, cum ar fi patenta, ar contribui la aducerea în albia legală a activității ghizilor de turism și la sporirea interesului de a practica această activitate.

De remarcat, că în țara noastră nu există un mecanism eficient de evidență a ghizilor de turism, respectiv, este dificil de indicat numărul exact al acestora, precum și volumul încasărilor din serviciile prestate de ei. Respectiv, calculele prezentate sunt estimative, cu o marjă sporită de eroare.

Astfel, conform datelor prezentate de Școala Superioară de Turism de la ASEM, în anii 2012 – 2019 au absolvit cursuri de ghid de turism cca 350 persoane. Dată fiind obligația din Legea nr. 352/2006 de absolvire a cursurilor de perfecționare o dată la trei ani, unele persoane au fost la cursuri de 2-3 ori, respectiv, numărul indicat nu reprezintă numărul de persoane fizice, ci numărul de participări la cursuri de perfecționare.

La moment, conform unor date estimative, în Republica Moldova activează cca 100 de ghizi de turism certificați (care dispun de certificate de absolvire a cursurilor de perfecționare).

De asemenea, se atestă anumite categorii de ghizi, care prestează servicii de ghidaj la destinație: în muzee (cca 200 persoane), în mănăstiri (cca 50), în rezervații naturale (cca 30), în vinării (cca 40), somelieri (peste 100), ghizi la întreprinderi și instituții (de ex. Parlament, Fabrica "Viorica Cosmetic", Fabrica "Bucuria", etc.), ghizi gastronomici, etc.

Conform evaluărilor mediului de afaceri, în afara destinațiilor prestează servicii de ghidaj turistic alte cca 100 persoane, care nu dispun de certificate de absolvire a cursurilor de perfecționare.

Astfel, se estimează că numărul total al ghizilor care prestează servicii de ghidaj turistic ar putea reprezenta o cifră de cca 500 – 600 persoane. O parte din ei sunt angajați fie în agenții de turism, fie la destinație (muzeu, vinărie, mănăstire, etc.). O altă parte din ei lucrează pe cont propriu, de multe ori neînregistrându-și activitatea în calitate de subiect al antreprenoriatului, motivele fiind diverse.

Evaluând veniturile la bugetul de stat din procurarea patentelor pentru desfășurarea activității de ghid, aducem drept argumente următoarele date. De regulă, activitatea ghizilor este o activitate sezonieră, în medie – 6 luni în an. Mai solicitați sunt 50 – 60 ghizi, ceilalți au activitate ocazională. Pentru procurarea patentei se propune o sumă de 300 lei lunar. Dacă admitem activitatea a 500 de ghizi în decurs de 6 luni anual, atunci din procurarea patentei se prezumă colectarea sumei de cca 900 mii lei anual (500 ghizi x 6 luni x 300 lei).

Cu referire la casa rurală, remarcăm că noțiunea de ”casă rurală” a fost inclusă în legislație în anul 2018. Este vorba de casa proprie, care poate fi oferită ocazional de către gospodar pentru cazare contra plată. În țările europene, inclusiv în țările vecine, acest tip de servicii este foarte răspândit. În Republica Moldova, fiind un tip nou de serviciu turistic, casa rurală este foarte puțin inclusă în ofertele turistice, unul din motive fiind procedura complicată de înregistrare a activității de antreprenoriat, în raport cu veniturile pe care le poate obține din această activitate. Deoarece serviciile turistice propuse de casa rurală poartă caracter ocazional, este binevenită oferirea unor proceduri simplificate de activitate, pe care le conține patenta.

De menționat, că încercarea de includere a în circuitul turistic a serviciilor turistice prestate de casele rurale (în special, cazare), a fost întreprinsă prin elaborarea de către un antreprenor, în anul 2015, a unui proiect ”Hai la țară!”. Esența proiectului consta în faptul că antreprenorul a întreprins mai multe vizite în satele din țara noastră cu scopul de a identifica persoane care sunt de acord să ofere cazare ocazională în gospodăria proprie, a verificat condițiile de cazare de care dispun aceste gospodării, după care a încheiat contracte de locațiune a caselor date. Ulterior a fost elaborat un site, pe care a fost plasată informația despre fiecare dintre casele selectate și condițiile de cazare. Însă au intervenit organele de control și, din cauza că la momentul acela era obligatorie clasificarea unităților de cazare turistică, iar casele rurale nu erau incluse în lista tipurilor de structuri de primire turistică, proiectul a încetat, pentru a nu încălca prevederile actelor normative.

Conform autorului proiectului ”Hai la țară!”, la momentul lansării proiectului și-au manifestat disponibilitatea de a oferi cazare cca 150 de case. Totodată, Republica Moldova are posibilitate și oportunitatea să ofere cazare în casele rurale din toate satele, sporind esențial, în așa mod, capacitățile de cazare în spațiul rural, dar și veniturile la bugetele locale. Astfel, dacă în cele 916 sate și cca 30 de orașe mai mici (din total de 54) din Republica Moldova ar activa cel puțin 2-3 case rurale, și acest obiectiv este plauzibil, baza de cazare în spațiul rural s-ar tripla, ceea ce ar contribui esențial la dinamizarea activității turistice în spațiul rural și la dezvoltarea turismului intern și receptor. De luat în considerație că activitatea caselor rurale este una ocazională, respectiv, ar fi real de luat în calcul 6 luni de activitate în decursul unui an. Activând în baza patentei, care se propune a fi eliberată contra sumei de 300 lei lunar, am putea evalua că veniturile obținute anual din activitatea caselor rurale în primul an de implementare ar constitui cca 270 mii lei (150 case x 300 lei x 6 luni = 270 mii lei), urmînd ca în 3-5 ani colectările din vînzarea patentei pentru serviciile caselor rurale să constituie suma de cca 5 mln lei (900 localități x 3 case x 300 lei x 6 luni = 4,86 mln lei).

Suplimentar, sunt de menționat diferite servicii culturale, sportive și de agrement, care se includ, de regulă, în pachetul de servicii turistice, care nu sunt generatoare de venituri mari, în schimb, oferă diversitate și atractivitate ofertei de servicii turistice. Este vorba de master-clasuri

gastronomice, activități artistice și sportive din cadrul programelor turistice, pentru prestarea cărora, de asemenea, se propune utilizarea patentei.

Aplicarea regimului juridic și fiscal simplificat pentru *casele rurale* este o practică comună țărilor din UE (Spania, Portugalia, Lituania etc.) și permite dezvoltarea acestora conform ritmului de dezvoltare a turismului rural și cerințelor acestuia.

Reglementarea propusă este esențială pentru a permite dezvoltarea și creșterea numărului de case rurale, ținând cont de faptul că ritmul de creștere a acestora în țara noastră este extrem de lent, respectiv cererea pentru astfel de unități depășește oferta.

8) Evidențierea și includerea mai largă în uz a noțiunii ”**pachet de servicii excursioniste**”.

De regulă, excursiile contribuie în mare măsură la dezvoltarea turismului intern. Acestea sunt incluse în pachete care conțin transport, excursie și, eventual, alimentație, servicii de agrement, etc., însă durata acestora, de regulă, nu depășește 24 de ore și nici nu includ cazare de cel puțin o noapte, respectiv, nu se încadrează în noțiunea de pachet de servicii de călătorie, utilizată de Directiva (UE) 2015/2302.

Pentru a evita confuziile, legate de serviciile excursioniste, agenții economici evită să reflecte în activitatea lor aceste tipuri de servicii, cu excepția cazurilor când ele sunt parte componentă a pachetului de servicii de călătorie. Respectiv, în lipsa reflectării/evidenței serviciilor excursioniste, este imposibil de efectuat o evaluare a numărului acestora prestate de agenții economici. Reieșind din cele expuse, menționăm că includerea în uz a noțiunii de pachet de servicii excursioniste va contribui la aducerea serviciilor excursioniste în albia legală și la dinamizarea activității excursioniste în Republica Moldova, contribuind indirect la majorarea veniturilor la bugetul de stat prin implicarea serviciilor complementare.

9) **Delimitarea atribuțiilor de elaborare** și aprobare a normelor metodologice privind elaborarea rutelor turistice (cadru normativ) de atribuțiile **de aprobare** a rutelor turistice (implementare). Astfel, în rezultatul reformei autorităților administrației publice centrale, funcțiile de elaborare politici în domeniul turismului au fost atribuite Ministerului Economiei și Infrastructurii (*Hotărârea Guvernului nr. 690/2017*), iar funcțiile de implementare politici în domeniul turismului – Agenției de Investiții (*Hotărârea Guvernului nr. 322/2018*). În același timp, conform prevederilor actuale ale art. 6, litera n) din Legea nr. 352/2006 Ministerul Economiei și Infrastructurii ”n) elaborează norme metodologice privind instituirea rutelor turistice și aprobă rutele turistice conform legislației”. Acest aspect a fost sesizat de către Centrul de Implementare a Reformelor, care, în avizul său nr. 35-05-4476 din 24.07.2019 menționează: ”*Conform principiilor buneii guvernări statuate în Legea nr. 98/2012 privind administrația publică centrală de specialitate, ministerele sunt investite cu funcția elaborării documentelor de politici. Prin urmare, aprobarea rutelor turistice este o funcție improprie ministerului. În acest scop, realizarea sarcinii respective ar putea fi atribuită Agenției de Investiții care, în temeiul pct. 7 al Regulamentului său de activitate, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 322/2018, implementează politicile statului în domeniul promovării turismului*”.

Urmare consultărilor, se propune excluderea literei n) din art. 6 și includerea a 2 alineate noi în art. 9 din Legea nr. 352/2006, după cum urmează:

”(5¹) Normele metodologice privind elaborarea și aprobarea rutelor turistice naționale se elaborează de către Ministerul Economiei și Infrastructurii și se aprobă de Guvern.

(5²) Rutele turistice naționale elaborate conform normelor metodologice indicate în alin. 5¹) se aprobă de către Agenția de Investiții.”

10) Extinderea listei autorităților, a persoanelor fizice și juridice cărora li se oferă dreptul de a crea **birouri/centre de informare turistică**, acordând astfel posibilitatea de a promova potențialul

turistic local. Crearea, de către autoritățile publice locale interesate, a centrelor de informare turistică, nu generează costuri din bugetul de stat ci, eventual, din bugetul local sau din proiecte de asistență externă. În acest caz, va fi nevoie ca autoritățile publice locale să planifice în bugetul său mijloacele financiare necesare pentru crearea și activitatea acestor centre sau să aplice la diverse proiecte, pentru a beneficia de finanțare externă. Respectiv, centrele pot fi create în colaborare cu partenerii de dezvoltare externă, fie cu diverse asociații locale din domeniul turismului, situații în care costurile se vor reduce substanțial. În acest sens este de menționat exemplul Centrului de Informare Turistică din Chișinău, creat prin colaborarea dintre Primăria Chișinău și Proiectul de competitivitate al USAID (prin intermediul Asociației Naționale a Turismului Receptor și Intern din Moldova – ANTRIM), dar și exemplele raioanelor Cahul, Ungheni, Călărași.

Totodată, multe discuții au fost purtate pe marginea subiectelor activităților de bază și serviciilor prestate de birourile/centrelor de informare turistică. Pentru a evita neclarități, inclusiv pentru organele de control ale statului, s-a propus includerea în proiect a următoarei redacții a alineatului: "Activitatea birourilor/centrelor de informare turistică se realizează în conformitate cu regulamentele proprii, elaborate în baza Regulamentului cu privire la organizarea și funcționarea birourilor/centrelor de informare turistică, aprobat de Guvern".

6. Implementarea și monitorizarea (se completează pentru analiza complexă)

Dat fiind că analiza efectuată este una simplificată, nu este necesară descrierea procesului de implementare și monitorizare.

7. Consultarea

Principalele părți interesate în intervenția/opțiunea propusă sunt mediul de afaceri (turoperatorii și agențiile de turism, structurile de primire turistică, ghizii de turism), statul și cetățenii, atât ai Republicii Moldova, cât și străini – potențialii beneficiari ai serviciilor de cazare turistică.

Prevederile conținute în proiectul de lege propus au servit subiect de discuții și consultări multiple cu reprezentanții sectorului și autorităților publice (Parlamentul Republicii Moldova, Ministerul Economiei și Infrastructurii, Centrul de implementare a Reformelor etc.). Astfel, în anul 2018, pe platforma Ministerului Economiei și Infrastructurii au fost organizate reuniuni cu reprezentanții asociațiilor de specialitate în domeniul turismului, mediului academic, agențiilor de turism, turoperatorilor, structurilor de primire turistică, ghizilor de turism și altor prestatori de servicii turistice, vizite de studiu, ședințe de consultare a industriei turismului în cadrul grupurilor de lucru tematice. Rezultatele consultărilor au fost reflectate în Cartea Albă privind reforma cadrului normativ-regulatoriu al industriei turismului din Republica Moldova, elaborată cu suportul Proiectului de competitivitate al USAID.

În procesul de elaborare a proiectului de lege vizat au fost organizate o serie de consultări cu reprezentanți ai autorităților publice și ai mediului de afaceri.

Astfel, la 23 ianuarie 2019 a fost organizată o întrevedere cu Ana Colța, Președintele Uniunii de Persoane juridice "Asociația Națională a Agenților Economici din Turism" (ANAT). Întrevederea a avut drept subiect de bază discutarea proiectului de lege cu privire la modificarea unor acte normative, evidențiind, în mod special:

- scutirea de taxa TVA a serviciilor turistice;
 - activitatea ghizilor de turism și a caselor rurale ca formă juridică "activitate independentă";
 - includerea în Lege, nu în Hotărâre de Guvern, a tipurilor unităților de cazare turistică;
 - cerințe față de atribuțiile și serviciile prestate de birourile și centrele de informare turistică;
 - elaborarea și promovarea de facilități fiscale, în susținerea dezvoltării sectorului turismului.
- Totodată, au fost abordate și alte aspecte tangențiale, precum:

a) elaborarea unui nou proiect de lege care să fie în concordanță cu Directiva UE 2302/2015 și cu Codul de Etică în Turism, care să conțină:

- excluderea diferenței dintre agenții de turism și turoperatori, referitoare la atribuțiile de formare de pachete turistice, eventual, utilizarea noțiunii de agenție de voiaj;
- evidența agenților economici din turism prin înregistrarea acestora în Registrul Turismului;
- evidența contractelor de servicii turistice utilizând SIA Registrul Turismului;

b) elaborarea proiectului noii Strategii de dezvoltare a turismului pentru anii 2020 – 2025;

c) elaborarea Registrului turismului, cu includerea de noi funcționalități, suplimentar la cele prevăzute de Conceptul SIA RT, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 559/2015.

La 29 ianuarie 2019 a fost organizată o ședință cu reprezentanții MEI, Proiectului de competitivitate al USAID și experți, privind analiza recomandărilor Cărții Albe referitoare la facilități fiscale în domeniul turismului. În rezultatul ședinței s-au selectat propuneri de facilități fiscale în domeniul turismului, cu indicarea concretă a actelor normative ce urmează a fi modificate și conținutul modificărilor, argumentate.

La 06 februarie 2019 în cadrul Ministerului Economiei și Infrastructurii a fost organizată o ședință de consultare privind elaborarea propunerilor de politică fiscală, referitoare la domeniul turism, la care au participat experți din domeniu. În cadrul ședinței s-au discutat și concretizat aspecte ale propunerilor de facilități fiscale în domeniul turismului, referitoare la activitatea independentă, activitatea de familie, patenta de întreprinzător, facilități pentru zone turistice naționale, etc. Unele dintre aceste propuneri au fost incluse ulterior în proiectul de lege vizat.

De asemenea, la 06 februarie 2019 reprezentanții Ministerului Economiei și Infrastructurii au avut o întrevedere cu antreprenorul Alex Guțaga, autorul Proiectului "Hai la țară". În cadrul întrevederii, dl Guțaga a prezentat experiența sa privind implementarea proiectului "Hai la țară", care are la bază utilizarea caselor rurale pentru acordarea serviciilor de cazare. Au fost expuse aspectele pozitive ale proiectului, experiența țărilor vecine, planuri de viitor, dar și problemele pe care le întâmpină dumnealui în implementarea proiectului. În cadrul întrevederii au fost discutate mai multe oportunități de includere în circuit a caselor rurale, precum și problemele cu care se pot confrunta persoanele care doresc să ofere cazare turistică în casele proprii.

La data de 08 februarie 2019 în cadrul Ministerului Economiei și Infrastructurii a fost organizată o ședință cu reprezentanții ghizilor de turism: Asociația Națională a Ghizilor de Turism și Asociația Ghizilor, Lectorilor și Translatorilor din Republica Moldova. În cadrul ședinței au fost abordate următoarele subiecte:

- activitatea ghizilor în bază de patentă sau ca și activitate independentă;
- activitatea "la negru", în calitate de ghid de turism, a unor persoane;
- activitatea în calitate de ghid a persoanelor care nu au pregătirea necesară;
- evidența ghizilor de turism;
- certificarea internațională a ghizilor de turism;
- menținerea în Lege a cerințelor privind pregătirea profesională a ghizilor de turism;
- atragerea de proiecte de asistență externă pentru instruirea ghizilor de turism;
- organizarea de parcări autorizate pentru autocarele cu turiști, în preajma obiectivelor turistice;
- îmbunătățirea colaborării și cooperării dintre asociațiile ghizilor de turism, etc.

În cadrul ședinței a fost susținută unanim propunerea de activitate a ghizilor de turism în baza patentei de întreprinzător.

În rezultatul consultărilor sus-menționate a fost definitivat proiectul de lege vizat, care a fost discutat suplimentar cu reprezentanți ai autorităților și ai mediului de afaceri. Astfel, la 04 iunie 2019 a fost organizată o ședință de lucru extinsă cu discutarea proiectului de lege cu privire la modificarea unor acte normative, care s-a desfășurat cu participarea reprezentanților Ministerului Economiei și Infrastructurii; Ministerului Finanțelor; Agenției de Investiții; Proiectului de

competitivitate din Moldova al USAID, Guvernul Suediei și UK AID; ai asociațiilor de branșă: ANAT, APIT, ANTRIM, ADTM, Asociația Națională a Ghizilor de Turism; Asociația Ghizilor, Lectorilor și Translatorilor din Republica Moldova. În cadrul ședinței proiectul a fost susținut, propunându-se și unele completări, cum ar fi: includerea în uz a noțiunii ”pachet de servicii excursioniste”; unificarea (sat/oraș) și majorarea prețului la patenta pentru serviciile ghidului de turism; includerea gospodăriilor din orașele mici sub incidența prevederilor legale referitoare la casele rurale.

În conformitate cu prevederile Regulamentului Guvernului aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 610/2018, prezentul proiect a fost transmis Cancelariei de Stat, care l-a discutat în ședința Secretarilor generali de stat, înregistrat cu număr unic 342/MEI/2019 și l-a transmis spre avizare autorităților publice responsabile de implementarea prevederilor conținute în proiect, instituțiilor interesate, precum și reprezentanților mediului de afaceri și societății civile.

În conformitate cu prevederile art. 32 al Legii nr. 100/2017 privind actele normative și art. 10 al Legii nr. 239/2008 privind transparența în procesul decizional, proiectul a fost supus consultărilor publice, și anume:

- plasat pe pagina web a Ministerului Economiei și Infrastructurii, rubrica Transparența/Anunțuri privind consultările publice;
- plasat pe site-ul particip.gov.md.

Reieșind din avizele Ministerului Justiției și Ministerului Finanțelor, la data de 05 septembrie 2019 a fost convocată o ședință de lucru, în cadrul căreia au fost discutate anumite opinii ale experților din domeniul turismului, referitoare la acceptarea sau neacceptarea propunerilor din avize, cu argumentările de resort.

De menționat, că urmare indicației Cancelariei de Stat, proiectul a fost discutat suplimentar și definitivat urmare propunerilor înaintate în cadrul ședințelor din 30 decembrie 2019 și 21 ianuarie 2020, la care au participat, după caz, reprezentanții Ministerului Economiei și Infrastructurii, Ministerului Finanțelor, Serviciului Fiscal de Stat, Centrului Național Anticorupție, Proiectului de competitivitate al USAID, Guvernul Suediei și UK AID și Asociației Naționale a Turismului Receptor și Intern.