



Ministerul Economiei
și Infrastructurii
al Republicii Moldova

MOLDOVA COMPETITIVENESS PROJECT

CARTEA ALBĂ PENTRU REFORMA CADRULUI NORMATIV-REGULATORIU AL INDUSTRIEI TURISMULUI DIN REPUBLICA MOLDOVA



CUPRINS

CONSIDERAȚII INTRODUCTIVE..... 5

Scopul, metodologia și procesul de elaborare a studiului 5

Rezumatul Executiv al Studiului 6

CAPITOLUL I. Analiza evoluției și a situației de pe piața serviciilor de turism intern și receptor din Republica Moldova12

Situația și perspectivele industriei turismului la nivel global și la nivel național 12

Competitivitate internațională a industriei turismului rămâne a fi una foarte scăzută 17

CAPITOLUL II. Analiza cadrului normativ-regulatoriu actual și evaluarea acestuia prin prisma criteriilor de dezvoltare și creștere a industriei. Propuneri de reformă și concepte de reglementare a industriei turismului.22

Considerații generale cu privire la principiile de reglementare a activității de întreprinzător și reformele implementate de Guvern 22

Acte normative analizate..... 24

Secțiunea 1 - Agenții de turism și tur operatori: cerințe administrative și reglementarea contractelor de prestare a serviciilor turistice. 27

Secțiunea 2 - Activitatea ghizilor de turism..... 41

Secțiunea 3 - Activitatea structurilor de primire turistică 50

Secțiunea 4 – Turism rural, vitivinicol și de aventură ușoară..... 59

Secțiunea 5 – Activitatea excursionistă..... 68

Secțiunea 6 – Regimul zonelor turistice naționale 69

Secțiunea 7 – Formarea profesională inițială și continuă în domeniul turistic: organizarea sistemului de instruire și educare profesională și gestionarea acestui sistem..... 73

Secțiunea 8 – Guvernarea și administrarea industriei turismului la nivel național și local: structura instituțională curentă și recomandări de amendamente..... 76

Sub-secțiunea 8/1 – Organizațiile de management al destinațiilor 81

Secțiunea 9 – Controlul de stat în domeniul activității turistice: structura instituțională curentă și recomandări de amendamente..... 82

Secțiunea 10 - Condiții de traversare a frontierei RM. Regimul de vize 84

Secțiunea 11 – Statistica în domeniul turismului 84

Aceast material a fost produs în cadrul Proiectului de Competitivitate din Moldova, finanțat de Agenția Statelor Unite pentru Dezvoltare Internațională (USAID) și Agenția Suedeză pentru Dezvoltare și Cooperare Internațională (Sida). Conținutul materialului este responsabilitatea autorului și nu reflectă neapărat opinia USAID, a Guvernului SUA sau a Guvernului Suediei.

CONCLUZII PRIVIND IMPLEMENTAREA RECOMANDĂRILOR	88
--	----

Anexe	88
-------------	----

Foaia de parcurs pentru implementarea recomandărilor.....	88
---	----

AUTORI: Elena POPIC, Mathieu HOEBERIGS, Andrei CRIGAN

CONSIDERAȚII INTRODUCTIVE

Scopul, metodologia și procesul de elaborare a studiului

Serviciile turistice constituie una dintre principalele categorii de export pentru țările în curs de dezvoltare, totalizând 30% din exporturile globale de servicii. În anul 2016, industria turismului a contribuit cu 7.6 trilioane USD la economia globală, ceea ce constituie 10.2% din PIB-ul global, generând 292 milioane de locuri de muncă (i.e. 1 în 10 locuri de muncă, la nivel mondial). Se estimează că 30 turiști noi care vizitează o destinație generează crearea unui loc de muncă, contribuind astfel în mod esențial la ocuparea populației apte de muncă¹.

Potrivit Indicelui global al competitivității în materie de turism, elaborat de Forumul Economic Mondial pentru anul 2017, în baza evaluării unor factori precum – condiții de activitate antreprenorială, siguranță și securitate a turiștilor, sănătate și igienă, resurse umane și utilizarea tehnologiilor informaționale în turism – Republica Moldova ocupă locul 117 din 136 poziții, estimându-se că industria turismului constituie 1% din produsul intern brut².

Unul dintre factorii esențiali pentru a crește competitivitatea industriei turismului din Moldova și contribuția acesteia la dezvoltarea economiei naționale este asigurarea unui cadru normativ-regulatoriu previzibil și echilibrat, oferind oportunități pentru dezvoltarea inițiativelor antreprenoriale în sector, dar și garanțiile necesare pentru consumator.

Scopul prezentului studiu este elaborarea soluțiilor optime pentru reglementarea sectorului turismului, bazate pe evaluarea situației curente, analiza impactului de reglementare și aplicarea bunelor practici internaționale. Implementarea recomandărilor de reformă va impune necesitatea amendării Legii nr. 352/2006, cu privire la organizarea și desfășurarea activității turistice în Republica Moldova.

Pentru atingerea acestui scop au fost utilizate următoarele metode și activități:

1. Analiza juridică a cadrului normativ (în vigoare) ce reglementează sectorul turismului în Republica Moldova, pentru a evidenția lacunele și imperfecțiunile legislației;
2. Evaluarea situației de pe piață prin metoda statistică și cea sociologică;
3. Analiza macroeconomică a industriei turismului în Republica Moldova, a dinamicii de dezvoltare și a potențialului de creștere, într-un context internațional, cu identificarea oportunităților nevalorificate care pot servi drept segmente de creștere a industriei turismului;
4. Examinarea practicilor de implementare a reglementărilor curente și a impactului acestora asupra mediului de afaceri din sectorul turismului;
5. Studiul bunelor practici internaționale și legislației comunitare cu identificarea exemplelor relevante pentru Republica Moldova;
6. Analiza comparativă a legislației naționale prin prisma bunelor practici internaționale și sintetizarea principiilor directe pentru reformarea cadrului regulatoriu;
7. Identificarea obiectivelor de dezvoltare a turismului intern și receptor din RM, în calitate de efort comun al sectorului privat și autorităților publice, luând în considerație tendințele internaționale și cerințele mediului competitiv;
8. Formularea unor propuneri consistente de amendare a cadrului normativ-regulatoriu național în conformitate cu viziunea de dezvoltare și obiectivele identificate.

¹ Travel & Tourism Competitiveness Report 2017, World Economic Forum, <https://www.weforum.org/reports/the-travel-tourism-competitiveness-report-2017>

² Idem, p. 242

Consultarea cu părțile interesate:

Procesul de elaborare a Cărții Albe pentru reforma cadrului normativ-regulatoriu al industriei turismului din Republica Moldova a fost **lansat la 16 noiembrie 2017**, în cadrul unei reuniuni cu reprezentanții asociațiilor patronale în domeniul turismului, mediului academic, agențiilor de turism, turoperatorilor, structurilor de primire turistică, ghizilor de turism și altor prestatori de servicii turistice.

În decembrie 2017, a fost desfășurată o **vizită de studiu** pentru analiza strategică a bunelor experiențe de dezvoltare a industriei turismului în Armenia și Georgia, cu participarea reprezentanților asociațiilor patronale din industria turismului.

La 01 martie 2018, într-o ședință prezidată de **Ministrul Economiei și Infrastructurii în parteneriat cu Proiectul de Competitivitate din Moldova** a fost prezentat conceptul, metodologia, procesul de elaborare a Cărții Albe și au fost validate obiectivele regulatorii urmărite prin acest studiu.

În calitate de **principii** pentru analiza cadrului normativ și elaborarea recomandărilor de modificare a acestuia au fost stabilite principiile previzibilității, clarității și proporționalității în reglementare, evitării dublării sarcinilor administrative și implementării mecanismului “ghișeului unic”. În același timp, au fost determinate următoarele **obiective regulatorii**:

- 1) dezvoltarea turismului receptor și intern,
- 2) dezvoltarea turismului rural și a destinațiilor turistice,
- 3) asigurarea calității serviciilor și protecția efectivă a consumatorilor,
- 4) diversificarea produselor turistice și a activității excursioniste,
- 5) dezvoltarea concentrată în zonele turistice naționale,
- 6) ameliorarea calității instruirii și a forței de muncă în domeniul turismului,
- 7) propagarea și fortificarea profesiei de ghid turistic,
- 8) politici fiscale optime și reducerea evaziunilor,
- 9) dezvoltarea parteneriatelor public-private în domeniul turismului.

În perioada martie – aprilie 2018, au fost desfășurate **cinci ședințe de consultare a industriei pe platforma Ministerului Economiei și Infrastructurii, în cadrul grupurilor de lucru tematice**, precum urmează – (i) structuri de primire turistică cu o capacitate mai mică de 10 camere/turism rural, (ii) producători de vinuri și alți producători/prestatori de servicii pentru turiști, (iii) ghizi de turism, (iv) structuri de primire turistică cu o capacitate mai mare de 10 camere/hotele, (v) agenții de turism și turoperatorii.

La 25 mai 2018, pe platforma Ministerului Economiei și Infrastructurii, a fost desfășurată **ședința Consiliului strategic**, format din reprezentanți ai autorităților publice și ai sectorului asociativ în domeniul turismului. În cadrul acestei ședințe, a fost prezentat proiectul preliminar al Cărții Albe și, prin consens larg, a fost exprimat acordul de a finaliza procesul de lucru prin prezentarea publică a studiului.

În cadrul procesului de consultare, au fost efectuate **două sondaje de opinie** – în formă scrisă și electronică – care au întrunit un număr total de 22 și, respectiv, 20 de respondenți – profesioniști din industria turismului în Republica Moldova, în special agenții de turism și turoperatorii, structuri de primire turistică, asociații patronale și obștești din domeniul turismului. Informațiile colectate au fost utilizate pentru analiza percepției agenților economici din industria turismului cu privire la bariere regulatorii, principalii factori de influență ai activității, situația curentă și perspectivele sectorului.

Rezumatul Executiv al Studiului

Prezentul studiu este structurat în capitole și secțiuni, care prezintă situația și evoluția de pe piața serviciilor de turism din Republica Moldova, analiza cadrului normativ-regulatoriu aferent fiecărui segment de

activitate (e.g. regimul juridic aplicabil turoperatorilor și agențiilor de turism, ghizilor de turism, structurilor de primire turistică, etc.), identificarea lacunelor și formularea recomandărilor de modificare a legislației.

Studiul accentuează necesitatea unei abordări sistemice a sectorului turismului în **corelație cu domeniul conexe**, precum transport, alimentație publică, siguranță în construcții, sănătate și igienă, protecția mediului și patrimoniului cultural, etc.

Cartea Albă stabilește drept **principal obiectiv – dezvoltarea turismului intern și receptor** prin asigurarea unui cadru normativ ce **facilitează inițiativele antreprenoriale, protejează consumatorul, încurajează utilizarea tehnologiilor informaționale, susține parteneriatele public-private** îndreptate spre dezvoltarea infrastructurii, amenajarea teritoriului, managementul destinațiilor și a zonelor turistice naționale, diversificarea/promovarea ofertei turistice și organizarea instruirii profesionale calitative.

Întru atingerea obiectivelor stabilite prin studiu, este importantă **consolidarea capacității administrative și a resurselor bugetare dedicate promovării turismului și implementării politicilor în acest domeniu**, de rând cu facilitarea investițiilor private și **implicarea comunităților locale în managementul activității turistice** din unitățile administrativ-teritoriale.

Analiza competitivității în context internațional a industriei turismului indică că aceasta rămâne a fi una foarte scăzută. Privit într-un sistem global de referință, sectorul turismului din Republica Moldova este necompetitiv, iar poziția de competitivitate a sectorului s-a deteriorat constant în fiecare din cele 4 clasamente realizate de Forul Economic Mondial (WEF) în perioada anilor 2011-2017.

Soluțiile și propunerile de reformă cuprinse în Cartea Albă sunt legate și de orientarea către cele mai necompetitive poziții înregistrate de Rep. Moldova în clasamentul internațional de competitivitate și sunt menite să îmbunătățească situația mediului de afaceri pentru jucătorii din sector și proritizarea politicilor statului în domeniul turismului. Legătura dintre aspectele clasamentului mondial de competitivitate al turismului și reformele propuse pentru diferite segmente de jucători din sector sunt prezentate în tabelul ce urmează.

ASPECTELE CLASAMENTULUI DE COMPETITIVITATE 2017

ACOPERIRE CARTEA ALBĂ

	Agențiile turism și tur- operatorii	Ghizii de turism	Structurile de cazare	Turism Rural, Vitivinicol, mici prestatori
MEDIUL DE AFACERI				
1.Eficiența cadrului regulator în soluționarea conflictelor (133)	X	X	X	X
2.Reglementările interpretabile (132)	X	X	X	X
3.Apărarea drepturilor de proprietate (127)				
4.Timpul necesar pentru obținerea permiselor în construcții (126)				
5.Gradul înalt de concentrare al pieței (125)	X	X	X	X
6.Efectul impozitării asupra stimulentele pentru muncă (107)	X	X	X	X
7.Impactul reglementărilor asupra investițiilor străine directe (98)	X	X	X	X
RESURSE UMANE SI PIAȚA MUNCII				
1.Ușurința identificării angajaților calificați (129)	X	X	X	X
2.Gradul de pregătire al personalului (126)	X	X	X	X
3.Gradul de orientare către client (110)	X	X	X	X
4.Practicile de angajare și eliberare din muncă (104)				

5.Ușurința angajării personalului din străinătate (101)				
DISPONIBILITATEA TI&C				
1.Utilizarea TIC în tranzacțiile B2B (106)	X	X	X	X
2.Calitatea energiei electrice furnizate (86)				
3.Utilizarea internetului pentru tranzacțiile dintre business și consumator (83)	X	X	X	X
PRIORITIZAREA INDUSTRIEI TURISMULUI				
1.Prioritizarea de către Guvern a industriei turismului (125)	X	X	X	X
2.Eficiența marketingului și brandingului pentru atragerea turiștilor (124)	X	X	X	X
DESCHIDEREA INTERNAȚIONALĂ				
1.Liberalizarea acordurilor bilaterale pentru serviciile aeriene (126)				
2.Simplificarea cerințelor pentru Visa (110)	X	X	X	X

În cele ce urmează, vom prezenta în mod succint principalele propuneri de amendare a cadrului normativ și concepte de reglementare a industriei turismului, descrierea completă a acestora regăsindu-se în capitolele corespunzătoare din studiu.

1. Regimul juridic al agențiilor de turism și al turoperatorilor:

Este importantă **reducerea barierelor administrative pentru intrare pe piață** și desfășurarea activității economice în domeniu, **stimularea dezvoltării întreprinderilor mici și mijlocii**, precum și **legalizarea comerțului electronic cu pachete de servicii turistice**. Întru realizarea acestor scopuri, se recomandă prioritar: (i) optimizarea procedurilor evidenței de stat prin introducerea unui mecanism de notificare a autorității publice care va administra Registrul turismului despre inițierea activității de turoperator sau agenție de turism, cu transmiterea acestei notificări pe principii de ghișeu unic sau în baza unui formular electronic, (ii) abrogarea prevederilor legale privind emiterea obligatorie a voucherului turistic tipărit, și (iii) excluderea cerințelor referitoare la formarea profesională obligatorie, inițială și continuă, a angajaților turoperatorilor și agențiilor de turism.

Un factor-cheie este **asigurarea protecției drepturilor consumatorilor și calității înalte a serviciilor turistice prestate**. Astfel, se recomandă dezvoltarea unui sistem echilibrat de **reglementări privind tipurile și cuantumul garanțiilor financiare** necesare pentru cazurile de insolvență a turoperatorilor, precum și procedura de valorificare a acestor garanții de către turiști, în conformitate cu prevederile **Directivei UE nr. 2302 din 25 noiembrie 2015 privind pachetele de servicii de călătorie și serviciile de călătorie asociate**. De asemenea, se sugerează unificarea terminologiei utilizate și **reglementarea consolidată a raporturilor contractuale de prestare a serviciilor turistice în Codul civil al RM**. În acest sens, se susține promovarea proiectului de modificare a Codului civil și a legislației conexe, înregistrat în Parlamentul RM la 27.04.2018, cu **abrogarea normelor duplicitate** referitoare la relații contractuale din Legea nr. 352/2006 și Hotărârea Guvernului nr. 1470/2001, întru evitarea confuziilor și ambiguităților în interpretare.

Întru stimularea dezvoltării sectorului de turism receptor, se atestă necesitatea instituirii unui **regim de impozitare facilitativ**, în particular prin reducerea până la **8% a cotei de TVA aplicabile serviciilor turistice neincluse în pachete de servicii turistice**, prestate de agenții de turism și turooperatori. În acest mod, se va încuraja diversificarea produselor turistice și activității excursioniste pe teritoriul țării. De asemenea, întru stimularea dezvoltării turismului intern și receptor, se recomandă luarea în considerație, în calitate de opțiune regulatoare, a propunerii privind scutirea de TVA a excursiilor desfășurate pe teritoriul Republicii Moldova. Implementarea propunerilor de reglementare a stimulentele fiscale va face necesară promovarea unor proiecte corespunzătoare de modificare a legislației de către autoritatea competentă să elaboreze

politici în domeniu – Ministerul Finanțelor, în funcție de impactul bugetar estimat al aplicării acestor recomandări și alți factori.

2. Regimul juridic al ghizilor de turism:

În vederea **propagării și fortificării profesiei de ghid**, stimulării accederii în această activitate, precum și **reducerii ratei de ocupare informală**, este esențială **punerea la dispoziție a unor forme organizatorico-juridice și regimuri de impozitare potrivite pentru activitatea ghidului de turism**.

În acest sens, se recomandă utilizarea formelor organizatorico-juridice care nu impun înregistrarea de stat în calitate de întreprinzător individual sau persoană juridică. Astfel, se propune elaborarea amendamentelor necesare pentru reglementarea dreptului de a desfășura activitatea ghidului de turism sub **regimul fiscal al patentei de întreprinzător**, conform Legii nr. 93-XIV din 15.07.1998, cu privire la patenta de întreprinzător, sau al **persoanei fizice ce desfășoară activități independente**, în sensul Capitolului 10², Titlul II din Codul fiscal al RM.

Într-o altă ordine de idei, **se constată necesitatea diversificării și dezvoltării programelor de formare profesională pentru ghizi în instituții de învățământ acreditate de stat și în asociații profesionale**, precum și **revizuirea curriculumelor/programelor de formare profesională** în domeniul turismului prin ajustarea acestora la necesitățile pieței. În scopul stimulării dezvoltării sectorului, se propune ca ghizii de turism să urmeze, în regim voluntar: (i) programe de formare profesională acreditate potrivit art. 123 din Codul educației, nr. 152 din 17.07.2014; (ii) programe de educație nonformală în condițiile art. 124 din Codul educației, desfășurate în special de asociațiile profesionale de ghizi.

În același context, în vederea **dezvoltării standardelor de etică profesională și a calității serviciilor prestate de ghizi**, este importantă **fortificarea capacităților instituționale și reglementarea rolului asociațiilor profesionale de ghizi** în prestarea serviciilor de instruire.

3. Regimul juridic al structurilor de primire turistică:

Este importantă cooperarea între autoritățile de control în domeniile sanitar, siguranță alimentară și siguranță anti-incendiu cu reprezentanții sectorului privat, în special structurile de primire turistică și de alimentație publică din mediul rural, pentru a asigura îndeplinirea sarcinii de prevenție a încălcărilor și consultare/informare a mediului privat.

Se propune **modernizarea standardelor de calitate pentru clasificarea voluntară a structurilor de primire turistică** prin armonizarea criteriilor prevăzute în *Hotărârea de Guvern nr. 643 din 27.05.2003, cu privire la aprobarea Normelor metodologice și criteriilor de clasificare a structurilor de primire turistică cu funcțiuni de cazare și de servire a mesei*, cu standardele în materie elaborate de Organizația Mondială a Turismului³, standardele HotelStars⁴, cele aplicate în state-membre UE și criteriile elaborate de alte organisme acreditate internațional, luând totodată în considerație contextul local.

Se recomandă **implementarea unor acțiuni îndreptate spre contracararea concurenței neloiale în sectorul serviciilor hoteliere** prin (i) analiza oportunității de amendare a Codului contravențional, pentru a stabili sancțiuni persoanelor juridice care afișează categoria de clasificare a structurii de primire turistică fără a deține un certificat de clasificare, (ii) ameliorarea și completarea planurilor de control ale autorităților publice cu funcții de control de stat pentru identificarea și sancționarea structurilor de primire turistică care nu achită impozite și taxe potrivit legislației.

³ <http://media.unwto.org/press-release/2015-02-25/unwto-report-identifies-common-criteria-4-and-5-star-hotel-classification>

⁴ https://www.hotelstars.eu/fileadmin/Dateien/PORTAL_HSU/Kriterienkataloge/EN_Hotelstars_Union-Criteria_2015-2020.pdf

Pe de altă parte, în vederea **creșterii competitivității prețurilor, stimulării activității prestatorilor serviciilor de primire turistică și atragerii unui număr mai mare de turiști, este esențială adoptarea și implementarea unui sistem de facilități fiscale**, în particular: (i) **reducerea cotei de TVA** pentru servicii de primire turistică până la 8%, (ii) **stabilirea cuantumului taxei locale pentru cazare în sumă fixă și utilizarea mijloacelor financiare încasate pentru dezvoltarea turismului**.

Se recomandă **ameliorarea sistemului de instruire a angajaților structurilor de primire turistică** prin desfășurarea unor programe de formare profesională actualizate și cost-eficiente, în condițiile Codului educației al RM. În acest sens, se sugerează **eliminarea caracterului obligatoriu al formării profesionale inițiale și continue a angajaților structurilor de primire turistică**.

Pentru o **evidență eficientă a activității în sectorul hotelier și informarea consumatorilor cu privire la structurile înregistrate**, se recomandă **integrarea și publicarea informației cu privire la structurile de primire turistică în Registrul turismului**, al cărui concept este prevăzut de Hotărârea Guvernului nr. 559/2015.

4. Recomandări pentru dezvoltarea turismului rural:

În scopul **încurajării și susținerii antreprenoriatului turistic în mediul rural**, este necesară reglementarea unor stimulente fiscale pentru inițierea și desfășurarea activității turistice în localitățile rurale, conform următoarelor opțiuni: (i) aplicarea unor scutiri de impozit pe venit sau cote reduse de impozit pe venit pentru prestatorii de servicii turistice din mediul rural, care au un venit de până la 600000 lei anual, (ii) includerea tuturor impozitelor și taxelor într-o taxă unică similar mecanismului patentei, pentru prestatorii de servicii turistice din mediul rural și zone turistice, care au un venit de până în 600000 lei anual, sau (iii) acordarea dreptului de a presta servicii turistice, pentru antreprenorii din mediul rural care au un venit de până în 600000 lei anual, sub regimul fiscal al persoanei fizice ce desfășoară activități independente, în sensul Capitolului 10², Titlul II din Codul fiscal al RM.

Întru asigurarea accesului la finanțare pentru întreprinderile micro, mici și mijlocii din mediul rural, **se încurajează subvenționarea din partea statului a activităților de turism rural**, inclusiv a construcției și reconstrucției structurilor de primire turistică din mediul rural, amenajarea atelierelor meșteșugărești, etc. În acest sens, **se recomandă asigurarea unui acces mai eficient al antreprenorilor din sectorul turismului rural la fondurile gestionate de Agenția de Intervenție și Plăți pentru Agricultură** prin: (i) extinderea categoriei de subiecți eligibili pentru subvenție la toate structurile de primire turistică din mediul rural, și nu doar pensiunile agroturistice, (ii) excluderea din lista actelor necesare pentru acordarea subvențiilor a certificatului de absolvire a cursurilor de perfecționare profesională din cadrul Centrului Național de Perfecționare a Cadrelor din Industria Turismului, cât și a certificatului de clasificare pentru structura de primire turistică.

Se accentuează **necesitatea de a înlătura barierele nejustificate pentru desfășurarea activității economice în domeniul turismului rural și de asigura condițiile necesare pentru diversificarea surselor de venit a populației prin implicare în prestarea serviciilor turistice**. În acest scop, se recomandă (i) instituirea unor reguli speciale și simplificate de autorizare sanitară a unităților de alimentație publică din cadrul structurilor de primire turistică situate în mediul rural, (ii) optimizarea legislației în domeniul securității construcțiilor, înregistrării cadastrale și dării în exploatare a construcțiilor destinate prestării serviciilor de primire turistică în mediul rural, și (iii) implementarea efectivă a principiilor de ghișeu unic și aprobare tacită pentru actele permissive necesare desfășurării activității.

Se sugerează **clarificarea tipologiei structurilor de primire turistică din mediul rural pentru stimularea micilor afaceri și inițiative locale**. Se propune introducerea în cadrul normativ național (Hotărârea Guvernului nr. 643/2003), suplimentar noțiunilor de pensiune turistică și pensiune agroturistică, a unui tip

suplimentar de structură de primire turistică, situată în mediul rural, cu o capacitate redusă de camere, ale cărei materiale de construcție și alte caracteristici respectă arhitectura și tradițiile locale.

Parteneriatele public-private dintre autoritățile administrației publice locale și asociațiile profesionale din mediul rural ar putea contribui într-un mod semnificativ la **informarea antreprenorilor cu privire la condițiile de inițiere și desfășurare a activității, organizarea programelor de instruire pentru aceștia, diversificarea și promovarea produselor turistice locale, amenajarea teritoriului și dezvoltarea infrastructurii necesare în cadrul destinației turistice**. În acest context, devine importantă susținerea fortificării capacităților instituționale și financiare ale asociațiilor profesionale în domeniul turismului rural.

5. Recomandări pentru dezvoltarea zonelor turistice naționale:

Având în vedere **obiectivul de stimulare a investițiilor și atragere a turiștilor în regiuni, se recomandă crearea unor zone turistice naționale în regiunile cu potențial semnificativ** datorită particularităților geografice și concentrării de resurse și obiective turistice. În acest scop, bunele practici internaționale presupun, în calitate de primă etapă, stabilirea priorităților și elaborarea unor programe naționale/regionale de dezvoltare a zonelor turistice.

Totuși, factorul-cheie constă în **elaborarea și adoptarea unui sistem de stimulente fiscale pentru agenții economici care vor efectua investiții în zonă**, conform următoarelor opțiuni recomandate: (i) **inclusiunea tuturor impozitelor și taxelor într-un impozit unic** similar mecanismului aplicat față de rezidenții Parcului pentru tehnologia informației “Moldova IT Park”, (ii) **scutirea de impozit pe venit pentru o anumită perioadă în funcție de volumul investițiilor efectuate**, (iii) reducerea cotei sau scutirea de impozit pe bunuri imobile.

Totodată, există **posibilități adiționale de susținere a întreprinderilor rezidente ale zonelor turistice naționale**, precum activități de consultanță/informare și proceduri simplificate de obținere a autorizațiilor pentru construcții în zonă.

În același timp, se sugerează **revizuirea procedurilor legale de creare a zonelor și adoptarea unor reglementări detaliate subsidiare legii** care să prevadă (i) **un sistem funcțional pentru acordarea statutului de rezident al zonei turistice naționale**, (ii) modul de administrare a activităților desfășurate în zonă, (iii) modul de finanțare a proiectelor de dezvoltare a infrastructurii în zonă, inclusiv prin subvenționare din partea statului și/sau atragere a investițiilor private.

Instituirea zonelor turistice ar putea fi facilitată și prin reglementarea unor modele de contracte între reprezentanți ai autorităților publice, de nivel național și local, pe de o parte, și reprezentanți ai sectorului privat, pe de altă parte, având drept obiect finanțarea proiectelor de dezvoltare a infrastructurii în zonă, diversificare și promovare a produselor turistice.

6. Recomandări privind structura instituțională în domeniul turismului:

În calitate de obiectiv pe termen lung, se recomandă **crearea unei instituții publice, organizate pe principii de parteneriat public-privat, care să asume funcțiile de promovare și implementare a politicilor în sectorul turismului la nivel național**, inclusiv atribuțiile de: administrare a Registrului turismului, creare și administrare a zonelor turistice naționale, emitere a certificatelor de clasificare pentru structurile de primire turistică, înregistrare benevolă a rutelor turistice, creare a birourilor de informare turistică. Această entitate urmează să dețină un statut similar cu cel al Oficiului Național al Viei și Vinului (ONVV). Implementarea acestei recomandări va impune necesitatea elaborării unui studiu prealabil, care să conțină identificarea surselor de finanțare ale instituției publice, disponibilitatea agenților economici de a contribui la finanțarea instituției și analiza impactului de reglementare.

La nivel local, pentru un management eficient al destinațiilor turistice, este importantă **consolidarea resurselor umane și financiare ale autorităților administrației publice locale dedicate implementării politicilor și exercitării atribuțiilor instituționale în domeniul turismului.**

Totodată, pentru o administrare eficientă a destinațiilor turistice, se recomandă **implementarea parteneriatelor public-private durabile între autoritățile administrației publice locale (APL) și mediu privat, conform unor strategii comune și planuri de activitate anuale**, prin (i) acorduri încheiate între APL, asociații obștești, asociații profesionale și agenți economici, sau (ii) organizații de management al destinației – asociații obștești fondate de APL în parteneriat cu reprezentanții sectorului privat.

7. Recomandări pentru perfecționarea sistemului de evidență statistică în domeniul turismului:

Administrarea unui **sistem integrat de evidență a agenților economici din industria turismului, a rutelor, destinațiilor, obiectivelor și resurselor turistice** este necesară pentru punerea la dispoziția statului și a cetățenilor a unui set de date pentru **adoptarea corectă și informată a deciziilor** în domeniu. Întru asigurarea unui sistem eficient de evidență în turism, se propune instituirea unor reglementări care vor facilita: (i) **transmiterea informației statistice periodice în baza principiului ghișeului unic**, conform unui formular de raportare statistică, pentru prelucrare de către Biroul Național de Statistică și autoritățile publice cu funcții de implementare și promovare în turism; (ii) **implementarea și dezvoltarea conceptului de Sistem Informațional Automatizat „Registrul turismului”**, conform Hotărârii Guvernului nr. 559/2015, *cu privire la aprobarea Conceptului Sistemului informațional automatizat Registrul turismului*, în baza platformei elaborate de Centrul de Guvernare Electronică; (iii) administrarea Registrului turismului de către autoritatea administrației publice centrale responsabilă de prestarea serviciilor publice (i.e. Agenția Servicii Publice), iar autoritatea centrală responsabilă de promovarea turismului va avea drept de contribuție și acces la acest registru; (iv) în calitate de obiectiv pe termen mediu și lung, se recomandă implementarea conceptului de Cont Satelit în Turism⁵, conform recomandărilor Organizației Mondiale a Turismului.

CAPITOLUL I. Analiza evoluției și a situației de pe piața serviciilor de turism intern și receptor din Republica Moldova

Situația și perspectivele industriei turismului la nivel global și la nivel național

Potrivit celui mai recent raport de competitivitate al industriei turismului și călătoriilor realizat de Forul Economic Global (WEF)⁶, **pentru al 6-lea an consecutiv, creșterea industriei turismului este peste cea a economiei globale.** Totodată, potrivit raportului WEF, în Rep. Moldova se atestă o tendință de creștere a numărului de turiști internaționali de la 70 la 94 de mii în perioada 2009-2015 (+34.3%), precum și o creștere a volumului încasărilor industriei de la turiștii sosiți de la 168.3 la 204.1 mil. dolari SUA, în aceeași perioadă (+21.3%).

Turismul a contribuit cu 7.6 trilioane dolari SUA la economia globală (10.2% din PIB global) și a generat 292 mil. locuri de munca (1 din 10 joburi de pe planetă) în 2016. Turismul receptor internațional a crescut, ajungând la 1.2 mlrd. turiști în 2016, cu 46 de milioane mai mult decât în 2015. Totuși, contrar tendințelor globale, așa cum se vede și în Tabelul 1 contribuția sectorului turismului la PIB-ul național, în perioada analizată este în scădere constantă de la 80 la 60 mil. dolari SUA (-25%, 2015 față de 2009), ceea ce indică

⁵ Sistem statistic ce conține un ansamblu de instrumente și tehnici, care determină conexiunea turismului cu alte ramuri ale economiei și cuantifică ponderea turismului în produsul intern brut al țării.

⁶ The Travel & Tourism Competitiveness Report 2017
(http://www3.weforum.org/docs/WEF_TTCR_2017_web_0401.pdf)

asupra faptului că industria își pierde constant din competitivitate, iar interesul investitorilor rămâne a fi scăzut. Potrivit raportului WEF, în Moldova turismul ar reprezenta în anul 2015 în jur de 1.0% din PIB (-0.5p.p), de zece ori sub valoarea indicatorului la nivel global.

Tabelul 1.

INDICELE DE COMPETITIVITATE AL INDUSTRIEI TURISMULUI				
WEF, Travel & Tourism Competitiveness Index				
	Anul publicării indicelui WEF			
	2017	2015	2013	2011
MOLDOVA - POZIȚIA ÎN CLASAMENT	117	111	102	99
Indicatori Cheie	Anul înregistrării indicatorilor			
	2015	2013	2011	2009
Sosiri turiști internaționali, persoane	94,381	96,000	75,000	70,000
Venituri incasate de la turiști internaționali, mil. \$	204.1	225.5	195	168.3
Venituri medii per turist sosit, \$	2,162	2,349	-	-
Contribuția turismului la PIB, mil. \$	60.1	72.9	90.7	80
% din PIB total	1.0%	1.0%	1.3%	1.5%
Nr. de angajați în turism	9,502	9,800	33,000	15,000
% din total	0.8%	0.8%	2.7%	1.2%

Sursa: Datele World Economic Forum, 2017, 2015, 2013 și 2011.

Notă: Rezultatele studiului sunt prezentate bienal, respectiv fiecare studiu publicat face referință la datele statistice cu o întârziere de 2 ani (de ex. datele statistice din studiul 2017 sunt datele înregistrate efectiv în anul 2015 ș.a.m.d.)

Cercetările arată că pentru fiecare 30 turiști sosiți către o destinație este creat 1 nou loc de muncă. Turismul cumulează 30% din serviciile exportate în lume, și este cea mai mare categorie de export în multe țări în dezvoltare, industria este un generator extraordinar de locuri de muncă. Momentan nu și în Moldova, datele WEF arată o scădere a numărului de angajați de la circa 15 mii în 2011 la 9,5 mii persoane (-36%) în 2017, indicator că turismul nu a reprezentat o prioritate pentru autorități, iar rezervele interne nevalorificate, inclusiv pentru crearea de noi locuri de muncă sunt foarte mari.

Sectorul turismului la nivel mondial face, de asemenea, pași mari spre **o mai mare concentrare asupra durabilității mediului.** Eficiența resurselor, protecția mediului și schimbările climatice sunt esențiale pentru agenda industriei. În același timp, veniturile generate prin turism reprezintă atât un stimulent important, cât și o sursă de finanțare pentru protejarea mediului natural. R. Moldova trebuie să urmărească aceste tendințe și să le adopte în procesul dezvoltării industriei turismului.

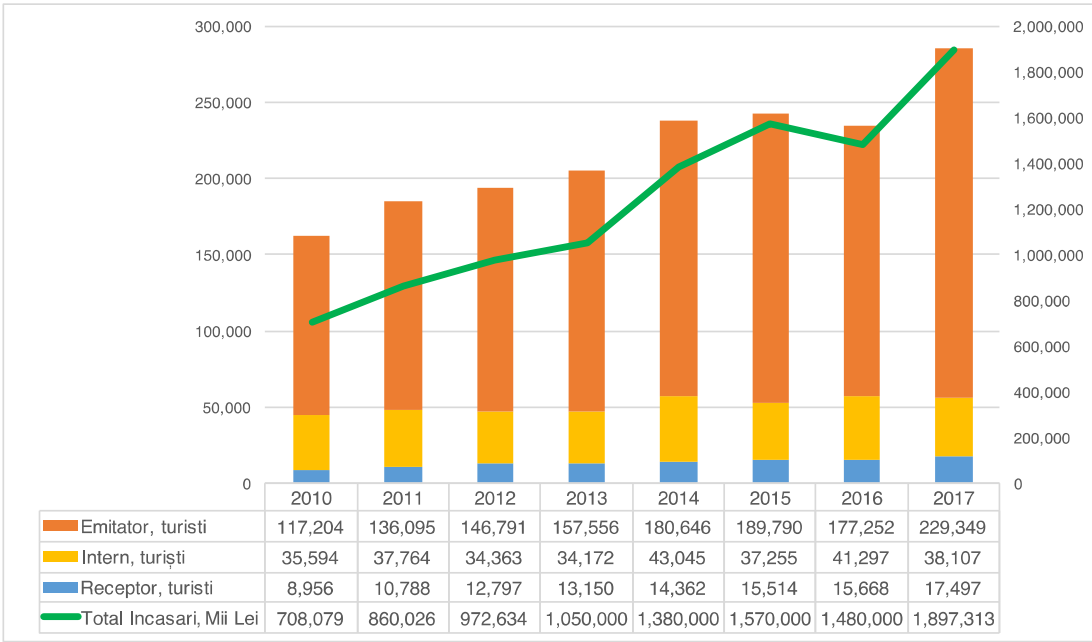
Patru constatări principale rezultă din ediția din 2017 a Raportului Forului Economic Mondial privind Competitivitatea industriei turismului.

În primul rând, competitivitatea turismului se îmbunătățește, în special în țările în curs de dezvoltare. Odată ce industria continuă să crească, o parte din ce în ce mai mare de vizitatori internaționali provin din și călătoresc către națiuni emergente și în curs de dezvoltare. **În al doilea rând**, într-un context din ce în ce mai protecționist - unul care împiedică comerțul mondial - industria turismului continuă să creeze mai degrabă poduri decât bariere între oameni, așa cum reiese din creșterea numărului de persoane care călătoresc transfrontalier și tendințele globale spre adoptarea unor politici de viză mai puțin restrictive. **În al treilea rând**, în lumina celei de-a Patra Revoluții Industriale, conectivitatea a devenit din ce în ce mai mult o necesitate pentru țările care își dezvoltă strategia digitală. **În cele din urmă**, în ciuda conștientizării crescânde a importanței mediului natural pentru creșterea turismului, sectorul se confruntă cu dificultăți enorme în dezvoltarea durabilă, deoarece degradarea naturală are loc pe mai multe fronturi.

Republica Moldova trebuie și poate să țină cont de aceste tendințe în dezvoltarea industriei proprii a turismului pentru a fi mai aproape de turiștii din toata lumea.

Cartea Albă analizează în mod special și ține cont de evoluția turismului receptor și intern pentru că aceste forme ale turismului permit obținerea unei valori adăugate mult mai înalte în comparație cu turismul emițător și cel mai important generează intrări nete de valută străină pentru echilibrarea balanței de plăți naționale, fiind la fel de importante precum exporturile și investițiile străine directe (ISD).

Figura 1. Activitatea turistică organizată de agențiile de turism și turoperatorii din Rep. Moldova



Sursa: Biroul Național de Statistică

În Figura 1 se vede că **veniturile totale din activitatea turistică** (pe tipuri de turiști receptor, intern și emițător) s-au dublat ca valoare absolută în ultimii 7 ani fiind în creștere cu peste 11% anual. În același timp numărul total al turiștilor a crescut cu 76%. Numărul turiștilor a crescut în toate cele trei categorii de turism. Totodată, turismul emițător și cel receptor **au crescut de aproape 2 ori ca și număr al turiștilor**, în comparație creșterea anuală a numărului de turiști interni a fost de doar 0.9%. Deci, motoarele care au determinat creșterea au fost turismul emițător și cel receptor.

Pe de altă parte statisticile înregistrate de unitățile de cazare de toate tipurile indică o creștere și mai mare a numărului de turiști străini cazați de peste 2,2 ori (vezi tabelul 2). Astfel, gradul de asimilare al străinilor sosiți în Rep. Moldova de către agențiile turistice și tur operatorii este una mică și în scădere constantă de la cca. 15% în anul 2014 la 12% în anul 2017, chiar și pe fonul creșterii numărului de turiști străini sosiți în țară.

Tabelul 2 STATISTICA TURIȘTILOR STRĂINI CAZAȚI ÎN UNITĂȚILE DE CAZARE DIN MOLDOVA

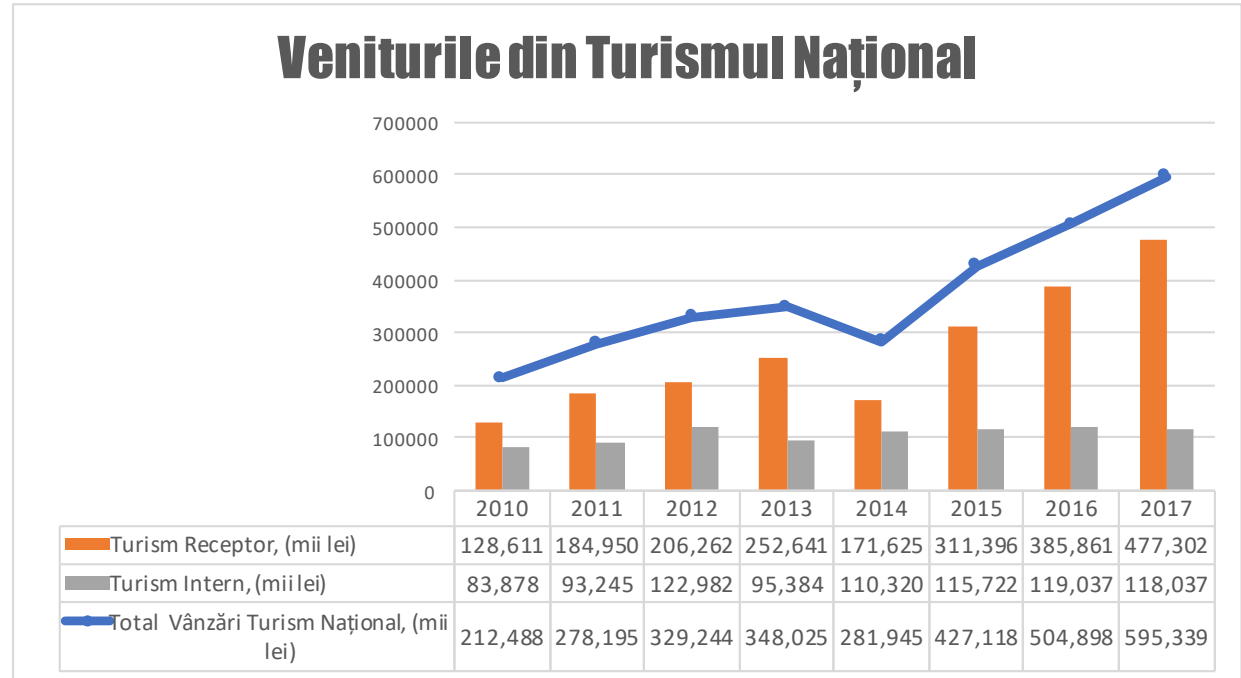
Ani	Turiștii cazați în unitățile de cazare	Cheltuielile medii efectuate de un turistic în unitățile de cazare	Durata medie de ședere a unui turist, zile	Volumul vânzărilor în unitățile de cazare (mii, lei)
2010	63,593	632 lei	3.2	128,610
2011	75,000	822 lei	3.0	184,950
2012	88,956	786 lei	2.9	206,262
2013	95,640	982 lei	2.7	252,640

2014	93,897	703 lei	2.6	171,624
2015	94,348	1,150 lei	2.9	311,395
2016	121,340	1,060 lei	3.0	385,861
2017	145,165	1,096 lei	3.0	477,302

Sursa: Biroul Național de Statistică, calculele autorilor în baza datelor BNS.

Concomitent cu dublarea numărului de turiști străini în perioada analizată se atestă și o creștere a cheltuielilor acestora, de la 632 lei în 2010 la 1,096 lei în 2017, în timpul șederii, fapt care a dus la **creșterea volumului încasărilor din turismul receptor de peste 3 ori** în perioada analizată (vezi Tabelul 2 și Figura 2). În același timp cheltuielile zilnice ale străinilor doar în unitățile de cazare sunt cu peste 9% mai mari decât cheltuielile turiștilor moldoveni care pleacă peste hotare (1,002 lei în anul 2017).

Figura 2.

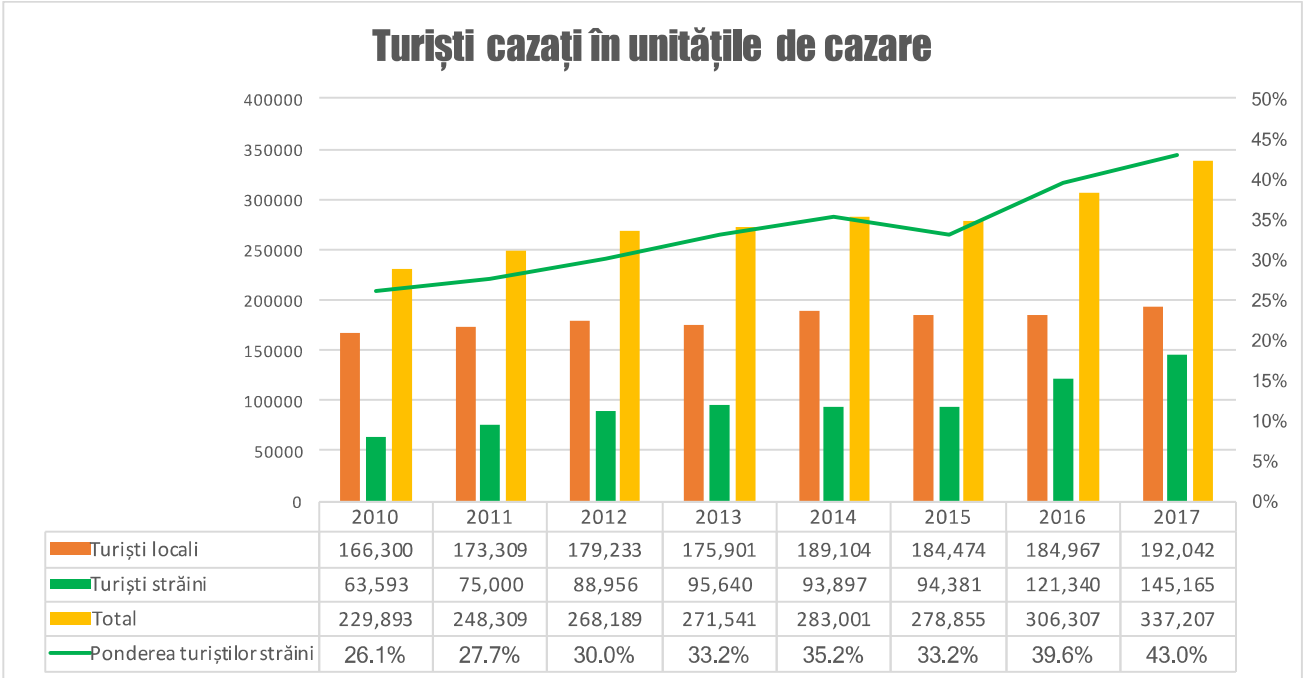


Sursa: Biroul Național de Statistică, calculele autorilor în baza datelor BNS

Astfel, încasările din turismul receptor au crescut anual cu 17.8%, pe când cele din turismul intern au crescut doar cu 4.4% anual în perioada anilor 2010-2017.

În aceeași perioadă **a crescut și ponderea turiștilor străini cazați în unitățile de cazare** din Republica Moldova. Astfel, dacă la finele anului 2010 doi din zece turiști erau străin, atunci la finele perioadei analizate deja patru din zece turiști cazați erau reprezentați de vizitatorii internaționali (vezi Figura 3).

Figura 3



Sursa: Biroul Național de Statistică, calculele autorilor în baza datelor BNS.

Cei mai mulți turiști străini cazați în Republica Moldova au venit din România, Ucraina, Federația Rusă, SUA, Germania, Italia, Turcia, Mare Britanie, Polonia și Franța. Acest clasament se păstrează stabil, cu mici excepții, de-a lungul întregii perioade analizate (vezi Tabelul 3).

Tabelul 3

TOP 20 ȚĂRI TURIȘTI CAZAȚI ÎN STRUCTURILE DE CAZARE DIN REPUBLICA MOLDOVA 2010-2016							
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
România	15,403	16,097	17,549	21,030	22,624	23,884	29,902
Ucraina	6,083	7,194	8,216	9,287	10,951	13,503	16,422
Federația Rusă	6,484	7,840	9,244	11,003	8,368	9,054	9,705
SUA	3,132	4,419	6,338	4,666	6,064	3,877	7,995
Germania	3,468	3,863	5,520	5,934	4,672	3,964	5,602
Italia	3,942	4,447	5,001	5,084	5,143	4,677	5,086
Turcia	2,538	2,781	5,798	4,600	3,523	4,118	4,467
Marea Britanie	1,593	1,898	3,254	2,625	2,827	2,312	3,884
Polonia	1,390	1,872	2,295	2,677	2,453	2,154	3,511
Franța	1,479	2,130	2,103	2,256	2,140	1,882	2,492
Israel	1,299	1,321	1,654	1,802	1,424	1,423	2,417
Bulgaria	1,384	1,163	3,512	1,657	1,837	1,646	1,848
Olanda	1,283	1,036	977	1,224	1,260	1,474	1,842
Austria	820	1,003	1,124	1,554	1,425	986	1,741
Suedia	889	1,432	1,144	1,056	1,122	1,338	1,228
Belarus	932	923	1,194	1,446	996	1,043	1,081
Republica Cehă	438	1,145	771	826	785	825	1,033
Belgia	405	577	678	708	600	557	942
Grecia	598	648	762	652	850	629	810
Elveția	489	371	567	607	512	505	725

Sursa: Biroul Național de Statistică

Trebuie menționat faptul că Republica Moldova dispune și de o **strategie de dezvoltare al turismului până în anul 2020**, aprobată în anul 2014 prin Hotărârea Guvernului Nr. 338 din 19.05.2014.

Obiectivul general al strategiei este impulsionearea activității turistice în Republica Moldova prin dezvoltarea turismului intern și receptor. În capitolul V al Strategiei 2020 este prevăzută și o prognoză a creșterii numărului turiștilor și a volumului încasărilor în anii 2014 – 2020 în cadrul turismului receptor. Analiza acestor indicatori scoate în evidență faptul depășirii tuturor parametrilor estimați pentru finele anului 2016, respectiv este necesară actualizarea indicatorilor de progres economic ai strategiei. Acest fapt este necesar pentru a da un imbold mai puternic dezvoltării turismului și pentru a susține mai eficient eforturile antreprenorilor din domeniu în dezvoltarea produsului turistic autohton și atragerea unui număr mai mare de turiști locali și străini.

Competitivitate internațională a industriei turismului rămâne a fi una foarte scăzută

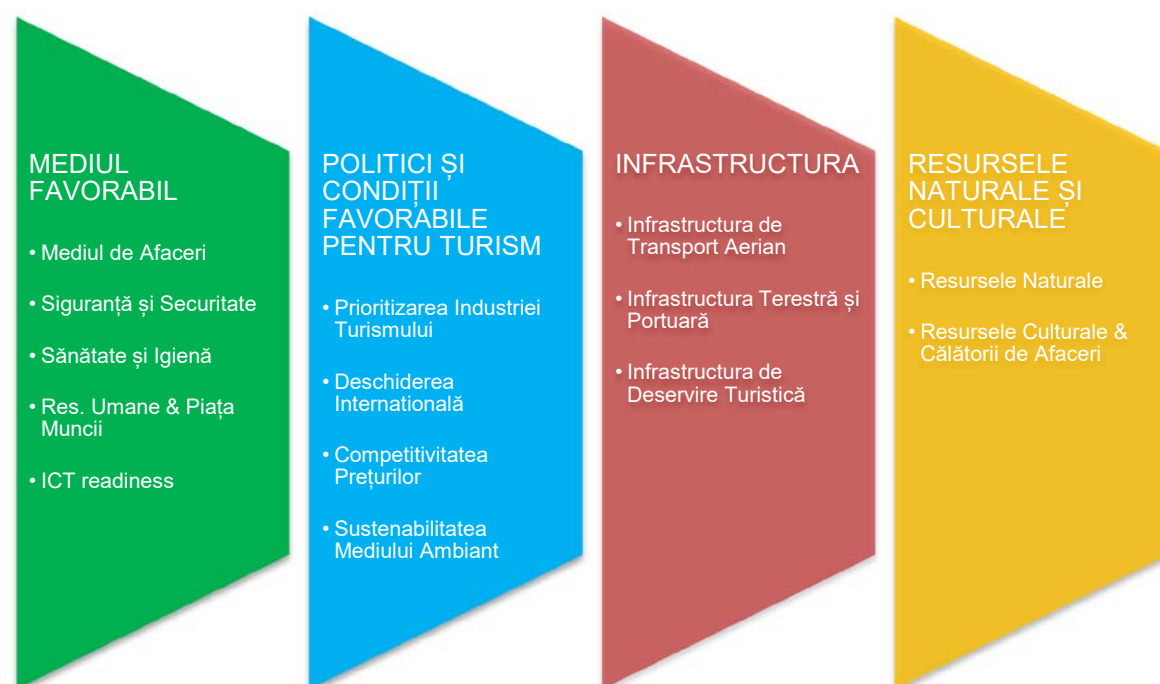
Aparent, faptul depășirii indicatorilor economici prevăzuți în strategia 2020 ar putea fi considerat îmbucurător, însă este doar un efect al unui context economic pozitiv și utilizarea nesemnificativă a unor rezerve interne. Privit însă într-un sistem global de referință, sectorul turismului din Republica Moldova este necompetitiv, iar poziția de competitivitate a sectorului s-a deteriorat constant în fiecare din cele 4 clasamente realizate de Forul Economic Mondial în perioada anilor 2011-2017.

Indicele Competitivității Turismului măsoară patru factori generali de competitivitate. Acești factori sunt organizați în sub-indici, care sunt în continuare împărțiți în 14 piloni potrivit Figurii 4:

- Mediul Favorabil

- Politicile în Turism și Condițiile Favorabile
- Infrastructura
- Resursele Naturale și Culturale.

Figura 4 CONTEXTUL CLASAMENTULUI MONDIAL DE COMPETITIVITATE AL TURISMULUI 2017



Sub-indicele privind **Mediul Favorabil (1)**, cuprinde setările generale necesare funcționării într-o țară:

1. Mediul de afaceri,
2. Siguranța și Securitatea,
3. Sănătate și Igienă,
4. Resursele Umane și Piața Muncii,
5. Disponibilitatea TIC.

Sub-indicele **Politici & Condiții Favorabile în Turism (2)**, captează politici sau aspecte strategice specifice care afectează mai direct industria turismului:

6. Prioritizarea Industriei Turismului,
7. Deschiderea Internațională,
8. Competitivitatea Prețurilor,
9. Durabilitatea mediului.

Sub-indicele **Infrastructura (3)**, surprinde disponibilitatea și calitatea infrastructurii fizice a fiecărei economii:

10. Infrastructura de Transport Aerian,
11. Infrastructura Terestră și Portuară,
12. Infrastructura Serviciilor Turistice.

Sub-indicele **Resurse Naturale și Culturale (4)**, include principalele "motive de călătorie":

13. Resursele Naturale,
14. Resursele Culturale și Călătoriile de Afaceri.

Astfel, ținând cont de faptul că **domeniile de aplicare ale prezentei Cărți Albe** se referă la situația cadrului normativ-regulator al sectorului turismului din Moldova, vom analiza în continuare situația prin prisma primilor doi sub-indici:

- Mediul Favorabil și
- Politici & Condiții Favorabile în Turism,

cu alte cuvinte la domeniile ce se referă la Reglementări și Politici.

Astfel potrivit celui mai recent Clasament de Competitivitate al Turismului, elaborat bienal de către Forul Economic Mondial (2017), Republica Moldova este clasată tocmai pe poziția 117 din 136 de state evaluate în anul 2017.

Conform clasamentului, Republica Moldova este poziționată în zona EUROPA și EURASIA, în grupul țărilor din BALCANI și EUROPA DE EST unde Moldova stă clasată alături de România și Bulgaria (vezi tabelul 4) și alte 9 state europene membri UE și non-membri. Spre regret, din câte se poate vedea, avem cea mai proastă poziție în grup, fiind clasată pe locul 117. Cel mai sus în grupul nostru fiind poziționată Slovenia (41), după care Bulgaria (45) și Polonia (46). România este la mijlocul grupei (68), iar cea care ne ține companie la fundul clasamentului este Bosnia și Herțegovina (poziția 113).

Tabelul 4

Country/Economy	Global rank		
BALKANS AND EASTERN EUROPE		EURASIA	
Slovenia	41	Russian Federation	43
Bulgaria	45	Georgia	70
Poland	46	Azerbaijan	71
Hungary	49	Kazakhstan	81
Slovak Republic	59	Armenia	84
Romania	68	Ukraine	88
Montenegro	72	Tajikistan	107
Macedonia, FYR	89	Kyrgyz Republic	115
Serbia	95	Eurasia Average	
Albania	98		
Bosnia and Herzegovina	113		
Moldova	117		

Spre exemplu, chiar dacă am fi clasată în grupul EURASIA la frontiera căruia ne aflăm și din care fac parte 8 state Ex-URSS, tot am avea cea mai proastă poziție. Vecina noastră Ucraina este clasată pe poziția 88, Georgia pe 70 și Armenia pe 84. State comparabile cu Moldova, sunt mai sus clasate. Tadjikistanul(107) unul din statele de la coada clasamentului Eurasiatic, a reușit în 2017 să intre în top 3 performeri la nivel global urcând în clasamentul general tocmai 12 poziții față de clasamentul din 2015, fiind acum mai sus ca noi, pe poziția 107.

În continuare dacă ne uităm în detaliu la Tabelul 5 care prezintă poziția generală a Republicii Moldova în Clasamentul Competitivității Turismului 2017 vom constata că **în ultimii opt ani poziția Moldovei s-a deteriorat constant**. De pe poziția 99 în anul 2011 am coborât la 117 în cel mai recent clasament, anul 2017.

Astfel, **punctele slabe la nivelul de Reglementări și Politici care au determinat regresul poziției noastre în clasament** în ultimii 8 ani (2011-2017) sunt după cum urmează mai jos:

Sub-indicele Reglementări:

- Mediul de afaceri – locul 123 (-42 poziții);
- Disponibilitatea TIC - 74 (-9 poziții);
- Siguranță și Securitate – 69 (-4 poziții)

Sub-indicele Politici:

- Prioritizarea Industriei Turismului - 120 (-5 poziții);
- Deschiderea Internațională – 119 (-44 poziții);

Pe ceilalți sub-indici stăm poziționați mai prost la următoarele capitole:

- Infrastructura de Deservire Turistică –105 (-12 poziții)
- Resursele Naturale – 136 (-4 poziții)
- Resursele Culturale & Turism de Afaceri – 129 (-8 poziții)

Tabelul 5

INDICELE DE COMPETITIVITATE AL INDUSTRIEI TURISMULUI				
WEF, Travel & Tourism Competitiveness Index				
Indicatori Cheie	2017	2015	2013	2011
MOLDOVA - POZITIA GENERALĂ	117	111	102	99
Mediul de Afaceri	123	115	81	81
Res. Umane & Piața Muncii	90	68	102	97
ICT readiness	74	63	66	65
Siguranță și Securitate	69	64	61	65
Sănătate și Igienă	34	22	41	49
Prioritizarea Industriei Turismului	120	114	112	115
Deschiderea Internațională	119	123	112	75
Sustenabilitatea Mediului Ambiant	79	60	93	78
Competitivitatea Prețurilor	32	64	41	54
Infrastructura de Transport Aerian	110	119	125	128
Infrastructura de Deservire Turistică	105	95	91	93
Infrastructura Terestră și Portuară	103	109	123	124
Resursele Naturale	136	139	135	132
Resursele Culturale & Călătorii de Afaceri	129	135	125	121

Pentru a îmbunătăți poziția Republicii Moldova clasamentul de competitivitate este important să fie cunoscute aspectele la care suntem depunțați și care trebuie să devină arii prioritare de politici și reglementări.

Astfel, la capitolul **REGLEMENTĂRI** cea mai proastă poziție (123) o deținem în sfera cadrului regulator al mediului de afaceri (vezi tabelul 6).

Tabelul 6

INDICELE DE COMPETITIVITATE AL INDUSTRIEI TURISMULUI	
WEF, Travel & Tourism Competitiveness Index	
Indicatori Cheie	2017
MOLDOVA - POZITIA GENERALĂ	117
Mediul de Afaceri	123
Res. Umane & Piața Muncii	90
ICT readiness	74
Siguranță și Securitate	69
Sănătate și Igienă	34

În legătură cu **mediul de afaceri** sunt mai multe aspecte care trebuie îmbunătățite. Printre acestea se numără în special (în paranteze este indicată poziția în clasament):

Aspectele Clasamentului de Competitivitate 2017	Acoperire Cartea Albă
1.Eficiența cadrului regulator în soluționarea conflictelor (133)	X
2.Reglementările interpretabile (132)	X
3.Apărarea drepturilor de proprietate (127)	
4.Timpul necesar pentru obținerea permiselor în construcții (126)	
5.Gradul înalt de concentrare al pieței (125)	X
6.Efectul impozitării asupra stimulentei pentru muncă (107)	X
7.Impactul reglementărilor asupra investițiilor străine directe (98)	X

La compartimentul **resurse umane și piața muncii** necesită îmbunătățire:

Aspectele Clasamentului de Competitivitate 2017	Acoperire Cartea Albă
1.Ușurința identificării angajaților calificați (129)	X
2.Gradul de pregătire al personalului (126)	X
3.Gradul de orientare către client (110)	X
4.Practicile de angajare și eliberare din muncă (104)	
5.Ușurința angajării personalului din străinătate (101)	

La subiectul **disponibilității TIC** necesită îmbunătățire următoarele aspecte:

Aspectele Clasamentului de Competitivitate 2017	Acoperire Cartea Albă
1.Utilizarea TIC în tranzacțiile B2B (106)	X
2.Calitatea energiei electrice furnizate (86)	
3.Utilizarea internetului pentru tranzacțiile dintre business și consumator (83)	X

Pentru **POLITICI**, ambii parametri-cheie, atât prioritizarea industriei turismului cât și deschiderea internațională avem poziții slabe, respectiv 120 și 119 (vezi tabelul 7).

Tabelul 7

INDICELE DE COMPETITIVITATE AL INDUSTRIEI TURISMULUI	
WEF, Travel & Tourism Competitiveness Index	
Indicatori Cheie	2017
MOLDOVA - POZITIA GENERALĂ	117
Prioritizarea Industriei Turismului	120
Deschiderea Internațională	119
Sustenabilitatea Mediului Ambiant	79
Competitivitatea Prețurilor	32

Pentru a **prioritiza industria turismului** trebuie îmbunătățiți parametrii de mai jos.

Aspectele Clasamentului de Competitivitate 2017	Acoperire Cartea Albă
1.Prioritizarea de către Guvern a industriei turismului (125)	X
2.Eficiența marketingului și brandingului pentru atragerea turiștilor (124)	X

Pentru o **deschidere internațională mai bună** sunt necesare intervenții la nivel de:

Aspectele Clasamentului de Competitivitate 2017	Acoperire Cartea Albă
1.Liberalizarea acordurilor bilaterale pentru serviciile aeriene (126)	
2.Simplificarea cerințelor pentru Visa (110)	X

În continuare, în baza aspectelor-cheie care necesită intervenția statului pentru îmbunătățirea poziției Republicii Moldova în clasamentul de competitivitate al industriei turismului a fost identificat un șir de soluții de îmbunătățire a reglementărilor actuale în domeniul turismului care sunt prezentate în capitolul următor în baza analizei cadrului regulator național, european dar și al celor mai bune practici regionale și internaționale.

CAPITOLUL II. Analiza cadrului normativ-regulatoriu actual și evaluarea acestuia prin prisma criteriilor de dezvoltare și creștere a industriei.

Propuneri de reformă și concepte de reglementare a industriei turismului.

Considerații generale cu privire la principiile de reglementare a activității de întreprinzător și reformele implementate de Guvern

În Republica Moldova, reglementarea activității de întreprinzător se supune următoarelor principii de bază⁷:

- a) previzibilitatea reglementării;
- b) transparența decizională și transparența reglementării activității de întreprinzător;
- c) analiza impactului de reglementare;
- d) reglementarea materială și procedurală a inițierii, desfășurării și lichidării afacerii prin acte legislative;
- e) echitabilitatea (proporționalitatea) în raporturile dintre stat și întreprinzător.

⁷ Art. 4 din Legea nr. 235 din 20.07.2006, cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător.

În conformitate cu art. 15 din Legea nr. 235 din 20.07.2006, *cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător*, autoritățile administrației publice abilitate prin lege cu funcții de reglementare și de control în relațiile cu întreprinzătorii nu vor întreprinde acțiuni în exces necesităților atingerii scopurilor societății.

În ceea ce privește regimul actelor permissive⁸, testul pentru a decide dacă intervenția statului în reglementarea unei activități economice este justificată și necesară prin prisma protecției interesului public presupune respectarea următoarelor principii⁹:

- Actul permisiv reprezintă un mijloc de intervenție care urmează a fi utilizat de autoritatea abilitată în mod echivalent cu alte mijloace și tehnici de intervenție ale autorităților publice, ținând cont de principiul proporționalității;
- **Instituirea unui act permisiv trebuie să fie în concordanță, în mod obligatoriu, cu unul sau mai multe riscuri pe care acest act permisiv poate să le acopere și care nu sunt abordate prin alte mijloace de intervenție ale autorităților publice**, inclusiv prin alte acte permissive.

În anul 2017, Guvernul Republicii Moldova, cu sprijinul partenerilor externi de dezvoltare, a implementat reforme în domeniul optimizării setului de acte permissive și structurii organelor de control, reducând numărul autorizațiilor necesare pentru inițierea și desfășurarea activității de întreprinzător în diverse sectoare ale economiei naționale, precum și numărul autorităților ce dețin competențe de control în baza legii¹⁰.

Reformele menționate au generat *inter alia* amendamente pentru legislația în domeniul turismului, prin modificarea Legii nr. 352/2006 cu privire la organizarea și desfășurarea activității turistice în Republica Moldova. Astfel, prin Legea nr. 185/2017, *pentru modificarea și completarea unor acte legislative*, a fost eliminată licența pentru desfășurarea activității de turoperator și agenție de turism, iar obținerea certificatului de clasificare a structurilor de primire turistică a devenit un drept al agenților economici care desfășoară activitate de unitate de cazare turistică.

Deși recente modificări legislative au eliminat un set de constrângeri administrative în sectorul turismului, **cadrul normativ-regulatoriu și instituțional-public în domeniu necesită o revizuire sistemică și complexă**, cu reevaluarea instituțiilor juridice, a mecanismelor regulatorii, a barierelor și stimulentele pentru industrie, precum și a modelelor instituționale de guvernare și gestionare a industriei de turism din Moldova.

În conformitate cu **Acordul de Asociere Republica Moldova – Uniunea Europeană**, părțile s-au obligat să coopereze în domeniul turismului, urmărind consolidarea unui sector al turismului competitiv și durabil, ca factor generator de creștere și emancipare economică, de ocupare a forței de muncă și de schimburi externe¹¹. Totodată, au fost evidențiate următoarele direcții de cooperare între părți semnatare în ceea ce privește domeniul turismului:

- (i) schimbul de informații și tehnologii;

⁸ Act permisiv – document sau înscris constatator prin care autoritatea emitentă constată unele fapte juridice și întrunirea condițiilor stabilite de lege, atestând investirea solicitantului cu o serie de drepturi și de obligații pentru inițierea, desfășurarea și/sau încetarea activității de întreprinzător sau a unor acțiuni aferente și indispensabile acestei activități. Actul permisiv poate avea denumirea de licență, autorizație, permis, certificat, aviz, aprobare, brevet, de atestat de calificare.

⁹ Principiile sunt stipulate în art. 4 alin. (1¹) și alin. (1²) din Legea nr. 160/2011, privind reglementarea prin autorizare a activității de întreprinzător.

¹⁰ Legea nr. 185/2017, pentru modificarea și completarea unor acte legislative.

¹¹ Art. 103 din Acordul de Asociere RM-UE, <http://www.mfa.gov.md/img/docs/Acordul-de-Asociere-RM-UE.pdf>

- (ii) crearea unui parteneriat strategic între interesele publice, private și comunitare pentru a asigura dezvoltarea durabilă a turismului;
- (iii) promovarea și dezvoltarea produselor și a piețelor de turism, a infrastructurii, a resurselor umane și a structurilor instituționale, precum și identificarea și eliminarea barierelor pentru servicii de călătorie;
- (iv) dezvoltarea și punerea în aplicare a unor strategii și politici eficiente, inclusiv a aspectelor juridice, administrative și financiare corespunzătoare;
- (v) formarea în domeniul turismului și consolidarea capacităților pentru a îmbunătăți standardele serviciilor, precum și
- (vi) dezvoltarea și promovarea turismului local¹².

Acte normative analizate

În procesul de elaborare a Cărții Albe au fost analizate multiple acte normative, enumerate mai jos cu titlu neexhaustiv:

Acordul de Asociere Republica Moldova – Uniunea Europeană, ratificat prin Legea nr. 112 din 02.07.2014

Legi

1. Lege specială:
Legea nr. 352 din 24.11.2006, cu privire la organizarea și desfășurarea activității turistice în Republica Moldova
2. Legi ce conțin atât norme generale, cât și norme speciale pentru raporturi juridice aferente activității turistice:
 - Legea nr. 1107 din 06.06.2002, Codul civil al Republicii Moldova
 - Legea nr. 1163-XIII din 24.04.1997, Codul fiscal al Republicii Moldova
 - Legea nr. 218-XVI din 24.10.2008, Codul contravențional al Republicii Moldova
3. Legi ce conțin norme generale aplicabile *inter alia* domeniului turismului:
 - Legea nr. 105 din 13.03.2003, privind protecția consumatorilor
 - Legea nr. 131 din 08.06.2012, privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător
 - Legea nr. 7 din 26.02.2016, privind supravegherea pieței în ceea ce privește comercializarea produselor nealimentare
 - Legea nr. 160 din 22.07.2011, privind reglementarea prin autorizare a activității de întreprinzător
 - Legea nr. 220 din 19.10.2007, privind înregistrarea de stat a persoanelor juridice și a întreprinzătorilor individuali
 - Legea nr. 231 din 23.09.2010, cu privire la comerțul interior
 - Legea nr. 98 din 04.05.2012, privind administrația publică centrală de specialitate
 - Legea nr. 152 din 17.07.2014, Codul educației
4. Legi în domenii conexe activității turistice:
 - 4.1. Regimul de intrare a străinilor pe teritoriul țării
 - Legea nr. 215 din 04.11.2011, cu privire la frontiera de stat
 - Legea nr. 200 din 16.07.2010, privind regimul străinilor în Republica Moldova
 - 4.2. Regimul ariilor naturale protejate de stat, patrimoniului cultural și meșteșugurilor populare
 - Legea nr. 1538-XIII din 25.02.1998, privind fondul ariilor naturale protejate de stat

- Legea culturii nr. 413-XIV din 27 mai 1999
- Legea nr. 1530-XII din 22.06.1993, privind ocrotirea monumentelor
- Legea nr. 135-XV din 20.03.2003, privind meșteșugurile artistice populare
- Legea nr. 218 din 17.09.2010, privind protejarea patrimoniului arheologic
- Legea nr. 280 din 27.12.2011, privind protejarea patrimoniului cultural național mobil
- Legea monumentelor de for public, nr. 192 din 30.09.2011
- Legea nr. 58 din 29.03.2012, privind protejarea patrimoniului cultural imaterial
- Legea muzeelor, nr. 262 din 07.12.2017

4.3. Siguranța alimentară:

- Legea nr. 113 din 18.05.2012, cu privire la stabilirea principiilor și a cerințelor generale ale legislației privind siguranța alimentelor
- Legea nr. 221 din 19.10.2007, privind activitatea sanitar-veterinară
- Legea nr. 78 din 18.03.2004, privind produsele alimentare

4.4. Sănătate publică:

- Legea nr. 10 din 03.02.2009, privind supravegherea de stat a sănătății publice

4.5. Măsuri anti-incendiu:

- Legea nr. 267 din 09.11.1994, privind apărarea împotriva incendiilor

4.6. Controlul de stat în domeniul construcțiilor:

- Legea nr. 163 din 09.07.2010, privind autorizarea executării lucrărilor de construcție
- Legea nr. 721 din 02.02.1996, privind calitatea în construcții
- Legea nr. 851 din 29.05.1996, privind expertiza ecologică
- Legea nr. 86 din 29.05.2014, privind evaluarea impactului asupra mediului

4.7. Transporturi și siguranța traficului rutier:

- Legea nr. 131 din 07.06.2007, privind siguranța traficului rutier
- Codul transporturilor rutiere, nr. 150 din 17.07.2014

Hotărâri de Guvern

1. Hotărâri de Guvern ce conțin norme speciale pentru domeniul turismului:
 - Hotărârea Guvernului nr. 338 din 19.05.2014, cu privire la aprobarea Strategiei de dezvoltare a turismului "Turism 2020" și a Planului de acțiuni pentru implementarea acesteia în anii 2014-2016
 - Hotărârea Guvernului nr. 559 din 14.08.2015, cu privire la aprobarea Conceptului Sistemului informațional automatizat „Registrul turismului”
 - Hotărârea Guvernului nr. 851 din 21.12.2009, pentru aprobarea Regulamentului privind organizarea și funcționarea Agenției Turismului, a structurii și efectivului-limită ale acesteia (abrogată)
 - Hotărârea Guvernului nr. 1470 din 27.12.2001, cu privire la introducerea contractului turistic, voucherului turistic și a fișei de evidență statistică a circulației turiștilor la frontiera Republicii Moldova
 - Hotărârea Guvernului nr. 643 din 27.05.2003, cu privire la aprobarea Normelor metodologice și criteriilor de clasificare a structurilor de primire turistică cu funcțiuni de cazare și de servire a mesei
 - Hotărârea Guvernului nr. 366 din 27.05.2014, cu privire la aprobarea Metodologiei de planificare a activității de control în baza analizei criteriilor de risc asupra activității agenților economici din industria turismului
 - Hotărârea Guvernului nr. 215 din 22.02.2002, cu privire la evidența circulației turiștilor în punctele de trecere a frontierei de stat

¹² Art. 105 din Acordul de Asociere RM-UE, <http://www.mfa.gov.md/img/docs/Acordul-de-Asociere-RM-UE.pdf>

2. Hotărâri de Guvern în domenii conexe activității turistice:

2.1. Regimul parcurilor naționale și rezervațiilor naturale:

- Hotărârea Guvernului nr. 784 din 03.08.2000, pentru aprobarea Regulamentului-cadru cu privire la ariile cu management multifuncțional, Regulamentului-cadru cu privire la rezervațiile naturale, Regulamentului-cadru cu privire la rezervațiile peisagistice și Regulamentului-cadru cu privire la monumentele de arhitectură peisageră
- Hotărârea Guvernului nr. 785 din 03.08.2000, pentru aprobarea Regulamentului-cadru cu privire la grădinile botanice, Regulamentului-cadru cu privire la grădinile dendrologice, Regulamentului-cadru cu privire la grădinile zoologice, Regulamentului-cadru cu privire la rezervațiile științifice
- Hotărârea Guvernului nr. 923 din 12.11.2014, pentru aprobarea Regulamentului de funcționare a Parcului Național „Orhei”
- Hotărârea Guvernului nr. 719 din 06.06.2016, cu privire la măsurile de protejare și valorificare a Rezervației cultural-naturale „Orheiul Vechi”

2.2. Evidența statistică:

- Hotărârea Guvernului nr. 1463 din 30.12.2016, cu privire la aprobarea Programului lucrărilor statistice pe anul 2017
- Hotărârea Guvernului nr. 1039 din 05.12.2017, cu privire la aprobarea Programului lucrărilor statistice pe anul 2018

2.3. Siguranță alimentară și sănătate publică:

- Hotărârea Guvernului nr. 51 din 16.01.2013, privind organizarea și funcționarea Agenției Naționale pentru Siguranța Alimentelor
- Hotărârea Guvernului nr. 1209 din 08.11.2007, cu privire la prestarea serviciilor de alimentație publică

2.4. Măsuri anti-incendiu:

- Hotărârea Guvernului nr. 1159 din 24.10.2007, cu privire la aprobarea Reglementării tehnice “Reguli generale de apărare împotriva incendiilor în Republica Moldova” RT DSE 1.01-2005

2.5. Domeniul transporturilor:

- Hotărârea Guvernului nr. 836 din 08.11.2012, pentru aprobarea Regulamentului privind compensarea și asistența pasagerilor în eventualitatea refuzului la îmbarcare și anulării sau întârzierii zborurilor

2.6. Dezvoltare agricolă și rurală:

- Hotărârea Guvernului nr. 409 din 04.06.2014, cu privire la aprobarea Strategiei naționale de dezvoltare agricolă și rurală pentru anii 2014 – 2020
- Hotărârea Guvernului nr. 455 din 21.06.2017, cu privire la modul de repartizare a mijloacelor Fondului Național de Dezvoltare a Agriculturii și Mediului Rural.

Ordine ale Agenției Turismului

- Ordinul Agenției Turismului nr. 51 din 01.11.2001, cu privire la aprobarea și punerea în aplicare a Nomenclatorului funcțiilor în domeniul turismului, Criteriilor pentru acordarea brevetului de turism și Regulamentului cu privire la brevetarea activității turistice
 - Ordinul Agenției Turismului nr. 62 din 11.02.2002, cu privire la aprobarea modului de aplicare a Voucherului turistic
- Nepublicate în Monitorul Oficial:
- Ordinul Agenției Turismului nr. 34 din 29.12.2016, despre aprobarea Regulamentului cu privire la modul de utilizare a mărcilor turistice
 - Ordinul Agenției Turismului nr. 11 din 30.04.2015, Norme metodologice privind instituirea, aprobarea și înregistrarea rutelor turistice

Alte acte ale autorităților administrației publice centrale de specialitate

Scrisoarea Inspectoratului Fiscal Principal de Stat nr.(26-08/2-02/2/1099)15/18 din 27.02.2012, cu privire la scutirea de TVA la vânzarea pachetelor de servicii turistice conform pct.10) alin.(1) art.103 din Codul fiscal //Contabilitate și Audit 3/114, 01.03.2012

Practica internațională

- Directiva (UE) 2015/2302 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 a Consiliului
- Regulamentul (CE) nr. 261/2004 al Parlamentului European și al Consiliului din 11 februarie 2004 de stabilire a unor norme comune în materie de compensare și de asistență a pasagerilor în eventualitatea refuzului la îmbarcare și anulării sau întârzierii prelungite a zborurilor și de abrogare a Regulamentului (CEE) nr. 295/91
- Regulamentul (UE) nr. 181/2011 al Parlamentului European și al Consiliului din 16 februarie 2011 privind drepturile pasagerilor care călătoresc cu autobuzul și autocarul și de modificare a Regulamentului (CE) nr. 2006/2004
- Convenția de la Montreal pentru unificarea unor reguli privitoare la transportul aerian internațional
- Regulamentul (UE) nr. 692/2011 al Parlamentului European și al Consiliului din 6 iulie 2011, privind statisticile referitoare la turism și de abrogare a Directivei 95/57/CE

Secțiunea 1 - Agenții de turism și tur operatori: cerințe administrative și reglementarea contractelor de prestare a serviciilor turistice.

Observații generale

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 se conțin în Titlul III, Capitolul XIX din Codul civil al RM.

În acest context, este important de menționat că, în primăvara anului 2017, Ministerul Justiției al RM a plasat spre consultări publice un proiect amplu de modificare a Codului civil și a cadrului normativ conex, care a fost aprobat de Guvern și înregistrat în Parlamentul RM la 27.04.2018¹³. Deși documentul încă nu a fost adoptat de Parlament în ambele lecturi, prezentul capitol va analiza *inter alia* normele prevăzute în proiectul de modificare a legii civile.

Potrivit datelor Biroului Național de Statistică, în anul 2016 în Rep. Moldova și-au depus rapoartele **425 de agenții turistice** (din care 143 inactive), **29 de tur-operatori** (din care 12 inactivi) și 23 de prestatori de alte servicii de rezervare (8 inactivi).

Aceștia angajau **1,282 , 157** și respectiv **111 angajați**. Venitul din vânzări al acestora s-au ridicat la **1,57 mldr. Lei** în cazul agențiilor turistice, **105 mil. Lei** în cazul tur-operatorilor și 37.5 mil. Lei prestatorilor de alte servicii de rezervare.

Coduri CAEM:

Activități ale agențiilor turistice	N7911
Activități ale tur-operatorilor	N7912
Alte servicii de rezervare și asistența turistică	N7990

¹³ <http://parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/4180/language/ro-RO/Default.aspx>

Normele referitoare la impunerea fiscală a serviciilor și pachetelor de servicii organizate și/sau comercializate de către turoperatori și agenții de turism sunt reflectate în Codul fiscal al RM.

În Uniunea Europeană, normele referitoare la pachetele de servicii de călătorie, în particular raporturile precontractuale de informare a consumatorului, obligațiile contractuale și garanțiile financiare oferite de turoperatori 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 analizate 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.

1.1. Definiții – turoperator și agenție de turism

a) Legislația națională

Legislația în vigoare trasează principala distincție între turoperatori și agenții de turism prin prisma naturii activității pe care o desfășoară, astfel încât turoperatorii organizează și oferă spre vânzare pachete de servicii turistice, iar agențiile de turism intermediază vânzarea pachetelor de servicii turistice organizate de turoperator și/sau vând servicii turistice proprii care însă nu constituie pachete turistice.

În acest sens, normele art. 3 din Legea nr. 352/2006 definesc subiecții vizați după **criteriului activității desfășurate** precum urmează:

- (i) *agenție de turism* (denumită, de asemenea, *detailist*) – persoană fizică sau juridică care vinde sau oferă spre vânzare servicii turistice proprii sau contractate de la alți furnizori, precum și pachete de servicii turistice stabilite de turoperator;
- (ii) *turoperator* (denumit, de asemenea, *organizator*) – persoană fizică sau juridică care organizează pachete de servicii turistice și le vinde sau le oferă spre vânzare direct sau prin intermediul unei agenții de turism.

Cu alte cuvinte, turoperatorul este responsabil pentru furnizarea către consumator a pachetului de servicii prin contractarea și combinarea tuturor serviciilor incluse în componența acestuia (e.g. cazare, transport, ghidare, excursii, etc.), iar agenția de turism oferă spre vânzare pachetele turistice compilate de unul sau mai mulți organizatori.

Această distincție în materie de natură a activității determină un regim de răspundere sporit a turoperatorului față de consumator, în special în ceea ce privește oferirea garanțiilor financiare, în comparație cu regimul obligațional al agenției de turism, precum se va analiza în detaliu în secțiunile următoare ale studiului.

Este de menționat că, Codul civil al RM (în vigoare) utilizează noțiunile de „*organizator*” și „*detailist*” în mod echivalent celor de „*turoperator*” și, respectiv, „*agenție de turism*” din Legea nr. 352/2006. În același timp, proiectul de modificare a Codului civil, înregistrat în Parlamentul RM la 27.04.2018¹⁴, utilizează noțiunile de „*organizator*” și „*intermediar de pachete*” în mod echivalent celor de „*turoperator*” și, respectiv, „*agenție de turism*” din Legea nr. 352/2006. Utilizarea acestei terminologii neunificate creează confuzii în interpretare, fiind necesară asigurarea consistenței între noțiunile utilizate de Codul civil și Legea nr. 352/2006.

¹⁴ <http://parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/4180/language/ro-RO/Default.aspx>

b) Practica internațională

Deși utilizarea crescândă a tehnologiilor informaționale oferă acces consumatorilor pentru contractarea pachetelor de servicii direct de la turoperator, serviciile agențiilor de turism sunt în continuare utilizate, astfel încât Directiva (UE) 2015/2302 reglementează cele două categorii de entități în mod distinct, precum urmează:

(i) „*organizator*” înseamnă un comerciant care combină și vinde sau oferă spre vânzare pachete fie direct, fie prin intermediul unui alt comerciant sau împreună cu un alt comerciant, sau comerciantul care transmite datele călătorului unui alt comerciant în conformitate cu art. 3 punctul 2 litera (b) punctul (v) din Directiva (UE) 2015/2302;

(ii) „*comerciant cu amănuntul*” înseamnă un alt comerciant decât organizatorul care vinde sau oferă spre vânzare pachete combinate de către un organizator.

Faptul că un comerciant acționează sau nu în calitate de organizator pentru un anumit pachet ar trebui să depindă de implicarea respectivului comerciant în crearea pachetului, și nu de modul în care comerciantul își descrie activitatea¹⁵.

Este de menționat că, la transpunerea Directivei (UE) 2015/2302 prin Legea din 17 iulie 2017¹⁶ în Germania, s-a precizat că, în cazul procesului de rezervare on-line, un antreprenor care a încheiat un contract de servicii de călătorie cu consumatorul prin intermediul unei proceduri de rezervare online sau a stabilit un astfel de contract prin aceleași mijloace va fi considerat turoperator dacă: 1. organizează cel puțin un contract pentru un alt tip de serviciu de călătorie inclus în același pachet, oferindu-i consumatorului accesul la procedura de rezervare online a altui întreprinzător; 2. transmite numele călătorului, detaliile de plată și adresa de e-mail celuilalt antreprenor, și 3. contractul cu următorul antreprenor se încheie în cel mult 24 de ore de la confirmarea încheierii contractului pentru primul serviciu de călătorie.

c) Concluzii

Deși terminologia nu este uniformizată, definiția noțiunii *agenție de turism* din legea națională corespunde noțiunii *comerciant cu amănuntul* din Directiva (UE) 2015/2302, iar definiția noțiunii *turoperator* se echivalează, în esență, cu cea de *organizator*, însă abordarea directivei este mai extinsă, incluzând *inter alia* antreprenorul care transmite datele referitoare la consumator către un alt comerciant în cadrul sistemelor asociate de rezervare online.

Așa fiind, în scopul asigurării garanțiilor necesare consumatorilor, este necesară modificarea definiției noțiunii „*turoperator*”, conținută în Legea nr. 352/2006 pentru a include organizatorii care transmit datele cu privire la consumator către alți comercianți dacă sunt întrunite condițiile prevăzute de art. 3 pct. 2, lit. b) pct. (v) din Directiva (UE) 2015/2302, astfel încât să se considere parte a aceluiași pachet, indiferent dacă se încheie contracte separate cu furnizori individuali, serviciile achiziționate de la comercianți diferiți prin procese de rezervare online asociate în care numele călătorului, detaliile de plată și adresa de e-mail se transmit de la comerciantul cu care se încheie primul contract către un alt comerciant sau alți comercianți, iar contractul se încheie cu acest din urmă comerciant sau cu acești comercianți în cel târziu 24 de ore după confirmarea rezervării primului serviciu de călătorie.

¹⁵ Pct. 22 din preambulul Directivei (UE) 2015/2302

¹⁶ <http://www.bmjbv.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/umsetzung-richtlinie-eu2015-2302/umsetzung-richtlinie-eu2015-2302.html>

Este de menționat că prevederi legislative, în acest sens, au fost incluse în proiectul de modificare a Codului civil și legislației conexe, înregistrat în Parlamentul RM la 27.04.2018¹⁷.

1.2. Cerințe administrative față de turoperator și agenția de turism

1.2.1. Înregistrarea activității și notificarea privind inițierea activității de comerț

a) Legislația națională

În cadrul **reformei actelor permissive implementate de Guvernul RM**, Legea nr. 185 din 21.09.2017, pentru modificarea și completarea unor acte legislative, a exclus cerințele privind licențierea activității de turoperator și agenție de turism, prin abrogarea art. 15 din Legea nr. 352/2006.

Odată cu abrogarea acestui articol, legiuitorul a eliminat și cerințele regulatorii suplimentare stabilite față de turooperatori în comparație cu agențiile de turism – activitate turistică de minimum 3 ani, includerea obligatorie în statele de personal a unui ghid turistic, amplasarea oficiului la nivele ușor accesibile ale clădirilor cu destinație publică, cataloage color proprii, atragerea turiștilor străini în Republica Moldova, începând cu al treilea an de activitate, în număr de minimum 100 de persoane anual, etc.

Prin urmare, este importantă acoperirea vidului legislativ creat printr-o reglementare clară a diferențelor între regimul juridic al turoperatorului și al agenției de turism.

(i) Înregistrarea de stat

În Republica Moldova, turooperatorii și agențiile de turism sunt supuse înregistrării obligatorii de stat, în conformitate cu prevederile **Legii nr. 220 din 19.10.2007, privind înregistrarea de stat a persoanelor juridice și a întreprinzătorilor individuali**, optând pentru una dintre formele de organizare juridică stipulate în art. 13 din **Legea nr. 845 din 03.01.1992, cu privire la antreprenoriat și întreprinderi**.

Operațiunea înregistrării de stat asigură îndeplinirea următoarelor funcții:

- organul înregistrării de stat (i.e. Agenția Servicii Publice) **certifică faptul constituirii**, reorganizării, lichidării, suspendării sau reluării activității persoanelor juridice, filialelor și reprezentanțelor acestora, precum și faptul modificării actelor de constituire ale persoanelor juridice, înscrierii datelor în Registrul de stat, care are ca efect dobândirea și încetarea capacității juridice a persoanelor juridice, obținerea și încetarea de către persoanele fizice a calității de întreprinzător individual;

- la momentul înregistrării de stat, persoanelor juridice și întreprinzătorilor individuali le este atribuit un cod numeric unic – **număr de identificare de stat (IDNO)** – care servește pentru identificarea acestora în sistemele informaționale ale Republicii Moldova;

- organul înregistrării de stat înscrie în Registrul de stat datele cu privire la **sediul** persoanei juridice.

(ii) Notificarea privind inițierea activității de comerț

Adițional respectării procedurii înregistrării de stat, turooperatorii și agențiile de turism se supun procedurilor prevăzute de **Legea nr. 231 din 23.09.2010, cu privire la comerțul interior**, în particular, aceștia urmează să transmită autorităților administrației publice locale o **notificare privind inițierea activității de comerț în mod separat pentru fiecare unitate comercială și/sau loc de vânzare**¹⁸.

¹⁷ <http://parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/4180/language/ro-RO/Default.aspx>

¹⁸ Art. 15 și art. 16 din Legea nr. 231 din 23.09.2010, cu privire la comerțul interior

Această notificare va conține, în mod obligatoriu, informații cu privire la sediu, denumire și codul activității de comerț conform CAEM Rev. 2 (i.e. Clasificatorul activităților din economia Moldovei).

În domeniul activității turistice, CAEM Rev. 2 cuprinde următoarele categorii:

Activități ale agențiilor turistice și ale tur-operatorilor; alte servicii de rezervare și de asistență turistică
Activități ale agențiilor turistice și ale tur-operatorilor
Activități ale agențiilor turistice
Activități ale tur-operatorilor
Alte servicii de rezervare și de asistență turistică
Activități de cazare și alimentație publică
Hoteluri și alte facilități de cazare
Facilități de cazare pentru vacanțe și perioade de scurtă durată
Parcuri pentru rulote, campinguri și tabere

(iii) Transmiterea notificării conform principiului ghișeului unic către alte autorități publice

Este de menționat că, în temeiul art. 17¹ din **Legea nr. 231 din 23.09.2010, cu privire la comerțul interior**, dacă comerciantul desfășoară activități stabilite în anexa nr. 3, notificarea depusă de comerciant se remite, la data recepționării ei, către Agenția Națională pentru Siguranța Alimentelor, potrivit principiului „ghișeului unic”, prin intermediul resursei informaționale în domeniul comerțului, în mod analog se procedează în privința activităților supuse autorizării sanitare de funcționare de către Agenția Națională pentru Sănătate Publică, conform art. 17² din legea indicată.

Însă, același mecanism de transmitere a informației, potrivit principiului ghișeului unic, de la autoritatea administrației publice locale către autoritatea deținătoare a Registrului turismului nu este prevăzut pentru antreprenorii care desfășoară activități **ale agențiilor turistice și ale tur-operatorilor, alte servicii de rezervare și de asistență turistică**, în baza CAEM Rev. 2.

b) Practica internațională

Un mecanism alternativ licențierii este **înregistrarea antreprenorilor care desfășoară activități în domeniul turismului într-un registru/bază de date specializate**, cu instituirea unor cerințe administrative similare, precum și scopuri analoage de acumulare a informației despre agent economic și asigurarea exercitării controlului de stat asupra acestuia. Numărul de înregistrare poate fi ulterior afișat la sediul turoperatorului/agenției de turism, precum și indicat în materiale promoționale.

Odată cu efectuarea înregistrării la autoritățile publice competente, antreprenorul se supune controlului de stat în materia respectării legislației aplicabile, inclusiv a legislației în domeniul protecției drepturilor consumatorului.

Astfel, în scopul implementării practice a mecanismului de înregistrare în domeniul turismului, unele sisteme legislative reglementează **obligația agenților economici de notificare a autorității centrale în turism, care introduce datele într-un registru public**, în scopuri statistice și de informare a consumatorului cu privire la agenții economici înregistrați. În acest sens, cu titlu de exemplu, **Legea Croației privind furnizarea serviciilor**

de turism, nr. 130/17¹⁹, articolul 13, **obligă agențiile de turism²⁰ să notifice** către Ministerul Turismului informații despre companie și sediul acesteia, numărul de identificare de stat, aria geografică în care vor fi prestate serviciile și dovezi privind îndeplinirea obligației de furnizare a garanțiilor financiare pentru situații de insolvență.

În **Portugalia**, potrivit Decretului nr. 39/2008²¹, instituția publică care implementează politica statului în turism (i.e. Turismo de Portugal) administrează și publică pe pagina web informații din **Registrul național al întreprinderilor de turism**, incluzând denumirea, tipul activității, locația, categoria de clasificare (dacă există) și capacitatea, precum și administratorul entității (articolul 40). Informațiile respective sunt transmise de către agenții economici printr-o simplă comunicare prealabilă. **În conformitate cu Decretul nr. 61/2011²², notificarea prealabilă se efectuează în format electronic disponibil prin Registrul turismului.**

Un mecanism similar este prevăzut de **Legea privind serviciile turistice din Polonia²³**, care prevede obligația depunerii de către turooperatori și agenții de turism a unei **cereri de înscriere în Registrul public al organizatorilor și agențiilor de turism**, ce conține date precum: sediul antreprenorului, numărul de identificare fiscală, genul de activitate, teritoriul în care va fi desfășurată activitatea, numele administratorilor. În anexa cererii, antreprenorul depune o **declarație** a următoarelor fapte: (i) datele conținute în cererea de înscriere în Registrul organizatorilor și agențiilor de turism sunt complete și veridice, (ii) condițiile prevăzute de lege pentru desfășurarea activității în domeniul turismului sunt îndeplinite.

c) Concluzii

Procedurile de înregistrare de stat și notificare a autorităților administrației publice locale despre inițierea activității de comerț îi permit statului să-și exercite funcțiile de supraveghere și control, precum și să mențină evidența statistică a unităților de comerț.

În același timp, pentru a asigura evidența separată a agenților economici din industria turismului, **este necesară introducerea unui mecanism de notificare a autorității publice care administrează Registrul turismului**. În scopuri de optimizare a procedurilor administrative, această notificare urmează a fi efectuată prin **completarea unui formular electronic cu confirmare de primire sau transmisă pe principii de ghișeu unic**.

Întru implementarea celei din urmă recomandări, este necesară **modificarea Legii nr. 231/2010** pentru a stipula că, în ceea ce privește antreprenorii care desfășoară activități ale agențiilor turistice și ale turooperatorilor, alte servicii de rezervare și de asistență turistică, în baza CAEM Rev. 2, notificarea privind inițierea activității de comerț depusă la autoritatea administrației publice locale se remite potrivit principiului ghișeului unic către autoritatea administrației publice centrale deținătoare a Registrului turismului.

1.2.2. Cerințe de pregătire profesională și perfecționare profesională continuă a angajaților turooperatorilor și agențiilor de turism

a) Legislația națională

¹⁹ <https://www.zakon.hr/z/343/Zakon-o-pru%C5%BEanju-usluga-u-turizmu>

²⁰ Potrivit Legii Croației privind furnizarea serviciilor de turism, agențiile de turism sunt de două categorii – organizator și detailist.

²¹ http://www.turismodeportugal.pt/english/AreasOfActivity/EnhanceTheTourismOffer/Documents/DL228_2009%20alt%20era%C3%A7%C3%A3o%20RJET_Republica%C3%A7%C3%A3o_EN.pdf

²² <https://dre.tretas.org/dre/283908/decreto-lei-61-2011-de-6-de-maio#text>

²³ <http://www.lexlege.pl/ustawa-o-uslugach-turystycznych/>

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), cu excepția funcțiilor de jurist, contabil, personalului tehnic și de deservire”*, conform art. 38 din Legea nr. 352/2006.

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 mesei²⁴.

Este de menționat că, potrivit Legii nr. 231 din 23.09.2010, cu privire la comerțul interior, obligații de pregătire profesională sunt imputabile 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, etc.

b) Practica internațională

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 turooperatorilor 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 turooperatorului, atât timp cât responsabilitățile contractuale sunt îndeplinite în mod corespunzător și în volum deplin.

În același sens, poate fi adus exemplul Legii turismului din **Estonia²⁵** sau Legii privind serviciile turistice din **Polonia²⁶**, care nu conțin cerințe speciale cu privire la instruirea profesională sau vechimea în muncă a angajaților turooperatorilor, cerința regulatorie de bază pentru aceste entități fiind acordarea garanției financiare.

c) Concluzii

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.

În această ordine de idei, instruirea profesională inițială și continuă în domeniul turismului se poate desfășura în mod eficient, în condițiile prevăzute de Codul educației al RM, nr. 152/2014, pe bază voluntară, în regimul educației formale și nonformale. În același timp, riscurile de neexecutare corespunzătoare a obligațiilor contractuale asumate față de consumatori vor fi contracarate prin activitatea de control exercitată asupra agenților economici din industria turismului de către Agenția pentru Protecția

²⁴ Art. 38 alin. (6) din Legea nr. 352/2006

²⁵ <https://www.riigiteataja.ee/akt/128122017031>

²⁶ <http://www.lexlege.pl/ustawa-o-uslugach-turystycznych/>

Consumatorilor și Supravegherea Pieței, conform Legii nr. 131/2012 privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător.

Prin urmare, se recomandă abrogarea prevederilor art. 38 din Legea nr. 352/2006 referitoare la formarea profesională obligatorie a angajaților turoperatorilor/agențiilor de turism, precum și a cerințelor referitoare la vechimea obligatorie în muncă pentru directorii acestor entități.

1.2.3. Garanții financiare pentru cazuri de insolvabilitate a turoperatorilor

a) Legislația națională

Codul civil în vigoare nu dezvoltă normele privind răspunderea și garanțiile financiare oferite de organizator și detailist, într-o manieră clară, certă și previzibilă în efecte juridice.

În acest sens, art. 1140¹ din Codul civil (Garanția) stipulează că, *organizatorul sau detailistul trebuie să aducă garanții pentru a asigura, în caz de insolvabilitate, rambursarea sumelor achitate de turist și repatrierea acestuia*. Totodată, art. 1137 din Codul civil în vigoare prevede că, *organizatorul și/sau detailistul sînt răspunzători pentru executarea obligațiilor asumate prin contract, inclusiv în situația în care aceste obligații trebuie să fie îndeplinite de către alți prestatori de servicii*.

Prevederile Codului civil (în vigoare) nu reglementează următoarele aspecte referitoare la regimul garanțiilor financiare pentru cazuri de insolvabilitate a turoperatorului:

- nu sunt prevăzute tipurile garanției financiare care necesită a fi oferite consumatorilor de pachete de servicii turistice – polițe de asigurare, garanții bancare, fonduri gestionate de asociații profesionale sau autorități publice, etc.
- nu sunt reglementate condițiile valorificării garanțiilor de către consumatori;
- nu este stabilit cuantumul garanțiilor financiare care urmează să fie puse la dispoziție de organizator;
- nu sunt specificate cazurile antrenării răspunderii civile pentru detailiști în mod separat față de organizatori.

Având în vedere existența lacunelor menționate, art. 1140¹ (Garanția) din Codul civil nu este implementat, lipsind mecanisme legislative și practice de furnizare a unor garanții efective pentru consumatori.

Proiectul de modificare a Codului civil, înregistrat în Parlamentul RM la 27.04.2018²⁷, transpune normele Directivei (UE) 2015/2302 în materia garanțiilor contra insolvabilității organizatorului, însă nu reglementează aspectele lăsate la discreția statelor-membre, în special – tipurile, cuantumul garanțiilor și condițiile de valorificare a acestora.

b) Practica internațională

Obligația de oferire a garanțiilor financiare de către organizatorii pachetelor de servicii turistice constituie principala cerință regulatorie prevăzută de Directiva (UE) 2015/2302, în scopul protecției consumatorilor. Astfel, statele-membre UE se asigură că organizatorii stabiliți pe teritoriul lor oferă garanții privind rambursarea tuturor plăților efectuate de către sau pentru călători, în măsura în care serviciile relevante nu sunt furnizate ca urmare a insolvenței organizatorului. În cazul în care în contractul privind pachetul de servicii de călătorie este inclus transportul de pasageri, organizatorii asigură și garanții pentru repatrierea călătorilor.

²⁷ <http://parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/4180/language/ro-RO/Default.aspx>

Organizatorii care nu sunt stabiliți într-un stat membru și care vând sau oferă spre vânzare pachete într-un stat membru sau care, prin orice mijloace, își direcționează activitățile către un stat membru au obligația de a furniza garanția în conformitate cu dreptul statului-membru respectiv, potrivit art. 17 din Directiva (UE) 2015/2302.

Turoperatorii (i.e. organizatorii) răspund pentru executarea serviciilor de călătorie incluse în contractul privind pachetul de servicii de călătorie, cu excepția cazului în care dreptul intern prevede că atât organizatorul, cât și comerciantul cu amănuntul sunt răspunzători²⁸. Astfel, unele sisteme legislative stabilesc responsabilitatea de furnizare a garanțiilor financiare doar pentru turooperatori, sau fixează cuantumuri diferențiate ale garanției pentru turooperatori și agenții de turism.

Statele-membre UE recunosc reciproc protecțiile în caz de insolvență acordate de organizatori și cooperează administrativ în vederea oferirii accesului la listele organizatorilor care își respectă obligațiile de protecție în caz de insolvență²⁹.

Directiva (UE) 2015/2302 nu uniformizează cuantumul garanțiilor financiare obligatorii, lăsând acest aspect la discreția statelor-membre, însă precizează că garanția trebuie să acopere un procent suficient de ridicat din cifra de afaceri a organizatorului în cazul pachetelor și poate depinde de factori precum tipul de pachete vândute, inclusiv modul de transport și destinația călătoriei³⁰.

Cu titlu de drept comparat, în **Legea Croației privind furnizarea serviciilor de turism**, nr. 130/17³¹ (articolul 50) obligă organizatorul (i.e. turoperatorul) să ofere garanții financiare pentru riscul insolvenței, sub formă de **garanții bancare sau polițe de asigurare**. Garanția trebuie să acopere suma plăților care urmează să fie efectuate în favoarea pasagerului, precum și costul estimat al repatrierii în caz de insolvabilitate a organizatorului, însă suma garantată a răspunderii va fi de minimum **10% din valoarea totală a vânzărilor de pachete turistice realizate în exercițiul financiar precedent**.

Dacă garanția financiară se oferă sub forma unui contract de asigurare de răspundere civilă pentru daunele cauzate turistului, atunci cazul asigurat urmează să cuprindă atât situațiile de neexecutarea totală, cât și neexecutare parțială sau executare necorespunzătoare a obligațiilor aferente pachetului turistic.

Legea din 17 iulie 2017³² în Germania (§ 651r) stabilește în sarcina turoperatorului obligația de furnizare a garanțiilor financiare îndreptate spre rambursarea prețului de călătorie, iar dacă contractul acoperă și transportul pasagerului, turoperatorul trebuie, de asemenea, să asigure transportul și cazarea convenită de returnare, până la momentul întoarcerii. Aceste obligații pot fi îndeplinite prin contractarea unei **polițe de asigurare de la o companie de asigurare autorizată, sau printr-o promisiune de plată (garanție) emisă de către o instituție financiară**. Turoperatorul este obligat să furnizeze garanția financiară, indiferent de locul de reședință al călătorului, locul de plecare și locul de încheiere a contractului.

În același context, poate fi adus exemplul Legii turismului din **Estonia**³³ (articolul 15), **garanțiile financiare** furnizate de turooperatori urmează să acopere/garanteze plata unei sume de cel puțin **7% din vânzările anuale de pachete turistice**, dar nu mai puțin de 32000 euro. **Formele permise de garanție financiară sunt: (i) polițe de asigurare, (ii) garanții acordate de instituții financiare**. În cazul în care turoperatorul va fi în incapacitate de a-și executa obligațiile potrivit contractului, acesta va notifica imediat Consiliul pentru protecția consumatorilor, care va decide cu privire la utilizarea garanției.

²⁸ Pct 23 din preambulul Directivei (UE) 2015/2302

²⁹ Art. 18 din Directiva (UE) 2015/2302

³⁰ Pct. 40 din preambulul Directivei (UE) 2015/2302

³¹ <https://www.zakon.hr/z/343/Zakon-o-pru%C5%BEanju-usluga-u-turizmu>

³² <http://www.bmjbv.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/umsetzung-richtlinie-eu2015-2302/umsetzung-richtlinie-eu2015-2302.html>

³³ <https://www.riigiteataja.ee/akt/128122017031>

În **Franța**, Codul de turism, modificat prin ordonanța din 20.12.2017³⁴, articolul (L211-18), prevede următoarele forme de garanții financiare – (i) organisme de garantare colectivă; (ii) garanții emise de instituții financiare; (iii) polițe de asigurare de răspundere profesională emise de companiile de asigurări.

În **Cipru**³⁵, potrivit Actului de organizare a călătoriilor și serviciilor de călătorie asociate (186(I)/2017), organizatorul (i.e. turoperatorul) stabilit pe teritoriul țării oferă o garanție pentru restituirea tuturor sumelor plătite de către sau în numele călătorilor, în măsura în care astfel de servicii nu sunt efectuate din cauza insolabilității organizatorului. În sensul legii, este considerat insolabil organizatorul care, indiferent de motiv, este în imposibilitate de a efectua toate sau o parte din serviciile de călătorie pe care s-a angajat să le presteze prin contract în favoarea călătorului. Garanția depinde de factori precum: (a) tipul de pachete vândute, inclusiv mijloacele de transport, (b) destinația călătoriei, (c) constrângerile sau angajamentele legale ale organizatorului cu privire la sumele plăților pe care le poate accepta în avans. Organizatorul ajustează protecția împotriva insolvenței în caz de risc crescut, inclusiv în cazul unor creșteri semnificative a vânzărilor de pachete.

În ceea ce privește tipul garanțiilor financiare furnizate, potrivit legislației aplicate în **Cipru**, organizatorul trebuie să încheie o **asigurare acoperită de unul sau mai multe contracte cu asigurători licențiați** (articolul 17) sau să obțină o **garanție bancară, potrivit căreia instituția financiară se obligă să plătească suma stabilită în cazul în care organizatorul devine insolabil** (articolul 18). Pentru a asigura o protecție efectivă împotriva insolvenței prin acordarea unei garanții din partea instituției financiare, aceasta din urmă ar trebui să acopere: (a) 20% sau mai mult din totalul plăților primite în contul vânzărilor de pachete pentru perioada imediat precedentă celor 12 luni din data instituirii garanției menționate, sau (b) suma maximă a tuturor plăților pe care organizatorul se așteaptă să le obțină în posesie în orice moment, pentru pachetele care nu au fost executate integral, cu condiția ca valoarea garanției financiare să nu fie în niciun caz mai mică de cinci mii de euro (5.000 €).

În **Portugalia**, potrivit Decretului nr. 61/2011³⁶, este creat Fondul de garantare în turism (FGVT), cu autonomie administrativă și financiară, care este destinat plății sumelor datorate turiștilor pentru neexecutarea sau executarea necorespunzătoare a obligațiilor agențiilor de turism și turoperatorilor. Administrarea acestui fond este asigurată de stat printr-o instituție publică, în al cărei Consiliu de conducere intră reprezentanți ai agențiilor de turism, turoperatorilor și consumatorilor. Finanțarea fondului este asigurată de agenții de turism și turooperatori care contribuie prin următoarele sume: (a) 6000 euro pentru agenții de turism; (b) 10000 euro pentru turooperatori. Aceste sume se achită pe etape, cu plata unei contribuții inițiale de 2500 euro pentru agenții de turism, și 5000 euro pentru turooperatori, iar contribuțiile anuale ulterioare sunt echivalente cu 0,1% din cifra de afaceri a agenției în anul precedent. Plata tranșelor anuale continuă până când suma tuturor contribuțiilor este egală cu suma totală datorată (articolul 32).

Totodată, Decretul nr. 61/2011 prevede obligația agențiilor de turism și turoperatorilor să încheie contracte de asigurare de răspundere civilă care să acopere riscurile ce decurg din activitatea desfășurată, garantând compensarea daunelor și prejudiciilor cauzate consumatorilor sau terților prin acțiuni sau omisiuni ale asiguratului sau reprezentanților săi, iar suma minimă acoperită de asigurare este 75000 euro (articolul 35).

c) Concluzii:

În ceea ce privește regimul garanțiilor financiare pentru cazuri de insolabilitate, oferite consumatorilor pachetelor de servicii turistice, lacunele cadrului normativ în vigoare urmează a fi acoperite prin adoptarea normelor referitoare la următoarele aspecte:

³⁴https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do;jsessionid=B3244835242E43FCB50806FD8365E61F.tplgfr32s_2?idSecti onTA=LEGISCTA000020897197&cidTexte=LEGITEXT000006074073&dateTexte=20180701

³⁵ http://www.cylaw.org/nomoi/enop/non-ind/2017_1_186/full.html

³⁶<https://dre.tretas.org/dre/283908/decreto-lei-61-2011-de-6-de-maio#text>

- 1) Specificarea cazurilor antrenării răspunderii civile pentru organizatori (i.e. turooperatori), pe de o parte, și pentru detailiști (i.e. agenții de turism), pe de altă parte;
- 2) Într-un mod conform Directivei (UE) 2015/2302, reglementarea clară a obligației organizatorului (i.e. turoperatorului) de a furniza garanții financiare îndreptate spre rambursarea tuturor plăților efectuate de către consumator, în măsura în care serviciile relevante nu sunt prestate ca urmare a insolabilității organizatorului. În cazul în care, în contractul privind pachetul de servicii de călătorie, este inclus transportul de pasageri, organizatorii urmează să asigure și garanții pentru repatrierea turiștilor;
- 3) Reglementarea clară a tipurilor de garanții financiare oferite consumatorilor de pachete de servicii turistice, în particular polițe de asigurare și garanții bancare;
- 4) Stabilirea procentuală în raport cu valoarea vânzărilor de pachete turistice a cuantumului garanțiilor financiare care urmează să fie puse la dispoziție de organizator (i.e. turoperator);

Cuantumul garanției financiare urmează a fi corelat cu cifra de afaceri a turoperatorului și să țină cont de riscurile aferente activității fiecărui agent economic, fiind important să se evite impunerea unei contribuții inițiale semnificative la un fond de garantare în calitate de condiție/barieră pentru desfășurarea activității.

1.2.4. Forma contractului de prestări servicii turistice

a) Legislația națională

Legea nr. 352/2006 impune agenților economici obligația de emitere a voucherului turistic (document de strictă evidență, tipărit pe suport hârtie) la comercializarea serviciilor și pachetelor turistice pe teritoriul Republicii Moldova³⁷.

Hotărârea Guvernului, nr. 1470 din 27.12.2001, cu privire la introducerea contractului turistic, voucherului turistic și a fișei de evidență statistică a circulației turiștilor la frontiera Republicii Moldova, prevede modelul voucherului turistic.

Obligația de emitere a voucherelor are un impact negativ semnificativ asupra industriei, având în vedere că cerința vizată:

- (i) **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,
- (ii) generează **cheltuieli financiare și de timp** pentru cumpărarea formularelor tipizate, utilizarea, evidența și păstrarea voucherelor turistice³⁸,
- (iii) **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 art. 1134 din Codul civil al RM (Titlul III, Capitolul XIX, Contractul de servicii turistice și alte produse de vacanță).

Obligația emiterii voucherului turistic pe suport hârtie nu permite aplicarea în domeniul turismului a normelor facilitative privind comerțul electronic.

³⁷ Art. 10 alin. (2), art. 10¹ și art. 10² din Legea nr. 352/2006

³⁸ Obligațiile aferente utilizării, evidenței și păstrării voucherului turistic sunt prevăzute de art. 10¹ și art. 10² din Legea nr. 352/2006.

Potrivit **Legii nr. 59 din 06.04.2017, pentru modificarea și completarea Legii nr. 284/2004 privind comerțul electronic** (M.O. din 05.05.2017, în vigoare în termen de 9 luni de la data publicării), care **transpune Directiva 2000/31/CE privind anumite aspecte juridice ale serviciilor societății informaționale, în special ale comerțului electronic, pe piața internă**³⁹, contractele în comerțul electronic pot fi încheiate atât sub formă de (i) contract electronic, în conformitate cu prevederile Legii nr. 91/2014 privind semnătura electronică și documentul electronic, cât și (ii) sub altă formă cu utilizarea mijloacelor electronice.

Contractul încheiat prin mijloace electronice constă din ofertă și acceptare; contractul nu este lipsit de efect sau validitate juridică din cauza încheierii sale prin mijloace electronice⁴⁰. După puterea juridică, contractul încheiat prin mijloace electronice se echivalează cu contractul întocmit în formă scrisă și semnat de părți, inclusiv autentificat cu ștampilele părților.

Dezvoltarea durabilă și sustenabilă a turismului în Moldova depinde, într-o măsură semnificativă, de utilizarea eficientă a tehnologiilor informaționale și încurajarea comerțului cu servicii turistice inclusiv prin încheierea contractelor electronice.

b) Practica internațională

Rezervarea și vânzarea online a serviciilor și pachetelor turistice constituie un segment semnificativ al pieței, iar potrivit datelor Eurostat, în **59% din călătoriile în străinătate** efectuate de **consumatorii rezidenți UE** în anul 2014, spațiile de cazare au fost **rezervate online**⁴¹.

Directiva (UE) 2015/2302, din 25 noiembrie 2015 include expres site-urile de vânzare cu amănuntul sau instrumentele de vânzare online în definiția noțiunii *“punct de vânzare”*⁴².

Totodată, călătorul are dreptul de a solicita o copie pe suport hârtie doar în cazul în care contractul privind pachetul de servicii de călătorie a fost încheiat în prezența fizică simultană a părților. Același articol prevede obligația organizatorului sau comerciantului cu amănuntul de a furniza un exemplar sau o confirmare a contractului privind pachetul de servicii de călătorie pe suport durabil⁴³.

c) Concluzii

Se recomandă excluderea noțiunii voucher turistic din art. 3 al Legii nr. 352/2006, precum și abrogarea art. 6 litera t), sintagmei *“și a voucherului turistic, ca parte integrantă a acestuia,”* din art. 10 alin. (1), art. 10 alin. (2), art. 10¹ și art. 10² din aceeași lege.

Această modificare în legea-cadru va face necesară modificarea subsecventă a următoarelor acte normative: (i) **Legea cu privire la frontiera de stat a Republicii Moldova, nr. 215 din 04.11.2011**, la articolul 17, lit. c) sintagma *„voucher turistic”* urmează a fi exclusă; (ii) **Hotărârea Guvernului, nr. 1470 din 27.12.2001, cu privire la introducerea contractului turistic, voucherului turistic și a fișei de evidență statistică a circulației turiștilor la frontiera Republicii Moldova**, prin abrogarea anexei nr. 2, ce conține modelul voucherului turistic; (iii) **Ordinul Agenției Turismului nr. 62 din 11.02.2002, cu privire la aprobarea modului de aplicare a Voucherului turistic** (Monitorul Oficial nr.46-48/118 din 04.04.2002), a cărui abrogare va fi necesară.

³⁹ <http://lex.justice.md/md/370018/>

⁴⁰ Art. 19 din Legea nr. 284 din 22.07.2004, privind comerțul electronic (în redacția Legii nr. 59 din 06.04.2017) <http://lex.justice.md/md/370018/>

⁴¹ Statistics on ICT use in tourism, http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Statistics_on_ICT_use_in_tourism#Source_data_for_tables.2C_figures_and_maps_.28MS_Excel.2_9 (accesat noiembrie 2017)

⁴² Art. 3 pct. 15 din Directiva (UE) 2015/2302

⁴³ Art. 7 din Directiva (UE) 2015/2302

1.3. Cu privire la conținutul contractului de prestări servicii turistice și obligații de informare precontractuală

Întru asigurarea unor standarde înalte de protecție a consumatorului, este recomandată armonizarea legislației naționale în materia obligațiilor de informare precontractuală a turistului cu prevederile art. 5 din Directiva (UE) 2015/2302. Astfel, este necesar ca turoperatorul și agenția de turism să-i comunice călătorului informațiile standard, care să includă principalele drepturi ale consumatorului – (i) de a primi toate informațiile esențiale privind pachetul de servicii turistice anterior încheierii contractului, (ii) existența cel puțin a unui comerciant care răspunde pentru executarea corespunzătoare a tuturor serviciilor incluse în contract, (iii) dreptul la un număr de telefon de urgență sau detaliile unui punct de contact unde pot lua legătura cu organizatorul sau cu agentul de turism, (iv) condițiile rezilierii contractului, etc.

Totodată, până la încheierea contractului, turistul urmează să primească următoarele informații, în măsura în care acestea sunt aplicabile pachetului:

(a) principalele caracteristici ale serviciilor de călătorie:

(i) destinația (destinațiile) călătoriei, itinerariul și perioadele sejurului, cu datele corespunzătoare și, în cazul în care este inclusă cazarea, numărul de nopți incluse;

(ii) mijloacele de transport, caracteristicile și categoriile acestora, locurile, datele și orele de plecare și de întoarcere, duratele și locurile opririlor intermediare și ale legăturilor de transport.

În cazul în care nu este încă stabilită ora exactă, turoperatorul și, după caz, agenția de turism informează călătorul cu privire la ora aproximativă de plecare și de întoarcere;

(iii) locația, principalele caracteristici și, după caz, categoria turistică a unităților de cazare în temeiul normelor din țara de destinație;

(iv) serviciile de masă oferite;

(v) vizitele, excursiile sau alte servicii incluse în prețul total convenit al pachetului;

(vi) dacă nu este clar din context, faptul că oricare dintre serviciile de călătorie vor fi furnizate călătorului ca parte a unui grup și, în acest caz, în măsura posibilului, dimensiunea aproximativă a grupului;

(vii) dacă posibilitatea călătorului de a beneficia de alte servicii turistice depinde de comunicarea verbală efectivă, limba în care vor fi furnizate serviciile respective; și

(viii) dacă călătoria sau vacanța este adaptată în general pentru persoanele cu mobilitate redusă și, la cererea călătorului, informații precise privind gradul de adecvare a călătoriei sau vacanței luând în considerare nevoile călătorului;

(b) denumirea comercială și adresa geografică a organizatorului și, dacă este cazul, ale comerciantului cu amănuntul, precum și numerele de telefon și, după caz, adresele de e-mail ale acestora;

(c) prețul total al pachetului, inclusiv taxele și, dacă este cazul, toate comisioanele, tarifele și alte costuri suplimentare sau, atunci când aceste costuri nu pot fi calculate în mod rezonabil anterior încheierii contractului, o indicație cu privire la tipul de costuri suplimentare pe care călătorul ar putea să fie obligat să le suporte în continuare;

(d) modalitățile de plată, inclusiv orice sumă sau procentaj din preț care urmează să fie achitate sub formă de avans și calendarul pentru achitarea soldului sau garanțiile financiare care urmează să fie achitate sau furnizate de călător;

(e) numărul minim de persoane necesar pentru ca serviciile din pachet să poată fi executate și termenul înainte de începerea executării pachetului până la care este posibilă rezilierea contractului dacă nu se întrunește acest număr;

(f) informații generale despre cerințele legate de pașaport și vize, inclusiv termenele aproximative de obținere a vizelor și informații referitoare la formalitățile legate de sănătate în țara de destinație;

(g) informații privind posibilitatea călătorului de a rezilia contractul oricând înainte de începerea executării pachetului, cu plata unui comision de reziliere corespunzător sau, după caz, a comisioanelor de reziliere standardizate solicitate de organizator;

(h) informații privind asigurarea facultativă sau obligatorie care să acopere costurile rezilierii contractului de către călător sau costurile de asistență, inclusiv taxele de repatriere, în caz de accident, de boală sau de deces.

În conformitate cu cerințele Directivei (UE) 2015/2302, informațiile menționate supra sunt furnizate într-un mod clar, inteligibil și bine evidențiat. În cazul în care aceste informații sunt furnizate în scris, ele trebuie să fie lizibile (art. 5 alin. (3) din directivă).

1.4. Sinteza concluziilor și recomandărilor pentru Secțiunea 1:

1. Este necesară introducerea unui mecanism de notificare a autorității publice care administrează Registrul turismului despre inițierea de către agent economic a activității de turoperator sau agenție de turism. În scopuri de optimizare a procedurilor administrative, această notificare urmează a fi efectuată prin completarea unui formular electronic cu confirmare de primire sau transmisă pe principii de ghișeu unic.

2. Este importantă abrogarea cerințelor cu privire la voucher turistic tipărit, document de strictă evidență, din Legea nr. 352/2006, pentru a permite comerțul electronic cu servicii și pachete turistice.

3. Se recomandă abrogarea prevederilor referitoare la formarea profesională obligatorie a angajaților turoperatorilor și agențiilor de turism (art. 38 din Legea nr. 352/2006) și a cerințelor referitoare la vechimea obligatorie în muncă pentru directorii agențiilor de turism și turoperatorilor.

4. Reglementarea raporturilor contractuale de prestare a serviciilor turistice urmează să se conțină în Codul civil, după modelul proiectului de modificare a Codului civil și legislației conexe (înregistrat în Parlamentul RM la 27.04.2018⁴⁴), cu abrogarea normelor duplicitate referitoare la relații contractuale din Legea nr. 352/2006 și Hotărârea Guvernului nr. 1470 din 27.12.2001. Se susține transpunerea în proiectul de modificare a Codului civil a definițiilor, reglementărilor privind informarea precontractuală și obligațiilor părților la contractele privind pachetele de servicii turistice, conform Directivei (UE) 2015/2302.

5. Este necesară reglementarea în legislația națională a următoarelor aspecte, care nu sunt prevăzute nici în proiectul de modificare a Codului civil, înregistrat în Parlamentul RM la 27.04.2018 – tipurile (e.g. polițe de asigurare, garanții bancare, etc.) și cuantumul garanțiilor de insolvență oferite de turoperator; condițiile înaintate față de aceste garanții; procedura de valorificare a garanțiilor de către călători, etc.

6. Se recomandă reducerea cotei de TVA aplicabile serviciilor turistice (neincluse în pachete turistice) prestate de agenții de turism și turooperatori, până la cuantumul de 8%.

Secțiunea 2 - Activitatea ghizilor de turism

Prezenta secțiune va recomanda amendamente ce corespund obiectivelor de dezvoltare a pieței și încurajare a activității ghizilor de turism, atât în ceea ce privește modelul de formare profesională și atestare a ghizilor, cât și formele de organizare juridică a activității acestora și regimul de impozitare aplicabil.

2.1. Definiții

a) Legislația națională

În conformitate cu art. 3 din Legea nr. 352/2006, *“ghid turistic”* este *„persoană fizică care însoțește un vizitator sau un grup turistic și acordă acestora, în limitele contractului de servicii turistice, asistență calificată, oferind informații despre țara (localitatea) de sosire, patrimoniul ei natural și antropic”*.

Ordinul Agenției Turismului cu privire la aprobarea și punerea în aplicare a Nomenclatorului funcțiilor în domeniul turismului, Criteriilor pentru acordarea brevetului de turism și Regulamentului cu privire la brevetarea activității turistice, nr. 51 din 01.11.2001⁴⁵, prevede funcțiile de *(i) ghid, (ii) însoțitor de grup turistic, și (iii) manager de excursii*, fără a specifica distincțiile între acestea, în lista persoanelor obligate să obțină brevete de categoria C și să absolva cursuri de pregătire și perfecționare profesională organizate de Centrul Național de Perfecționare a Cadrelor din Industria Turismului.

Ordinul Agenției Turismului nr. 66 din 22 decembrie 2014, cu privire la aprobarea Nomenclatorului funcțiilor de specialitate din domeniul turismului, care însă nu a fost publicat în Monitorul Oficial și, prin urmare, nu reprezintă un act normativ⁴⁶, prevede în mod separat funcțiile de *(i) conducător grup turistic, (ii) ghid turism intern, (iii) însoțitor grup turistic, (iv) ghid interpret*.

Potrivit Strategiei de dezvoltare a turismului *“Turism 2020”*, adoptată prin Hotărârea Guvernului nr. 338/2014:

(i) În Moldova sunt activi cca 40 ghizi profesioniști de turism, care cunosc traseele spre atracțiile naționale și sunt angajați de turooperatori și agenții de turism.

(ii) Activează cca 320 ghizi locali care sunt angajați ai 108 muzee și practică, la solicitare, excursii extramuzeale spre unele atracții specifice zonei turistice.

Aceste statistici demonstrează că piața serviciilor de ghid turistic necesită dezvoltare, precum și stimulente de ordin legislativ și fiscal.

b) Practica internațională

Potrivit recomandărilor Federației Mondiale a Asociațiilor de Ghizi Turistici (World Federation of Tourist Guide Associations)⁴⁷, ghidul turistic este persoana care ghidează vizitatorii în limba aleasă de aceștia și oferă informații despre patrimoniul cultural și natural al unei regiuni; această persoană posedă, de regulă, o calificare specifică zonei, eliberată și/sau recunoscută de autoritatea competentă.

În baza aceleiași surse, manager de excursii sau însoțitor de excursii (i.e. *“tour manager/tour director or escort”*) este persoana care administrează un itinerar în numele turoperatorului, asigurându-se că activitățile sunt desfășurate în conformitate cu materialele turoperatorului, și care furnizează informații practice de context local. Managerul de excursii poate deține concomitent calitatea de ghid turistic.

⁴⁴ <http://parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/4180/language/ro-RO/Default.aspx>

⁴⁵ <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=313726>

⁴⁶ http://turism.gov.md/files/6132_Ordin_Nomenclatorul_funcțiilor__2014.pdf

⁴⁷ <http://www.wftga.org/tourist-guiding/what-tourist-guide>

Potrivit **Legii Croației privind furnizarea serviciilor de turism**, nr. 130/17⁴⁸ (articolul 69), ghidul turistic este persoana care furnizează informații turiștilor privind cadrul natural, monumente culturale și istorice, opere de artă, etnografie, evenimente istorice, personalități, evenimente economice și politice. În conformitate cu aceeași lege, nu este considerat ghid turistic persoana care desfășoară activități administrative într-un muzeu, galerie, zone protejate de stat, precum și ghizii montani, de vânătoare și pescuit. Totodată, legea croată reglementează noțiunea de manager sau însoțitor al călătoriei – persoană care îndeplinește sarcini operaționale și tehnice în desfășurarea și monitorizarea turiștilor în timpul călătoriei.

O distincție similară între „ghid turistic” și „însoțitor de grup turistic” este prevăzută în art. 39 și art. 40 din **Legea Sloveniei privind promovarea turismului**⁴⁹. În aceeași ordine de idei, **Legea privind serviciile turistice din Polonia**⁵⁰, reglementează diferența între ghidul turistic – persoana care informează și ghidează profesionist turiștii sau vizitatorii în anumite zone, locații și facilități, oferind informații și prestând alte servicii în limitele contractului, pe de o parte, și ghidul/însoțitorul turistic – persoana care însoțește grupul de turiști în numele turoperatorului, oferindu-le informații de bază despre locurile vizitate și administrând prestarea altor servicii.

Potrivit **Legii turismului din Estonia**⁵¹, ghidul este persoana care furnizează informații călătorilor în cadrul unor trasee și itinerare turistice.

c) Concluzii

Se recomandă definirea în cadrul art. 3 din Legea nr. 352/2006 a noțiunii de „însoțitor de grup turistic”, conform recomandării Federației Mondiale a Asociațiilor de Ghizi Turistici și practicii statelor-membre ale Uniunii Europene.

2.2. Forma juridică de organizare a activității de ghid

a) Legislația națională

În prezent, actele normative naționale nu conțin prevederi speciale referitoare la forma juridică de organizare a activității de ghid turistic, astfel încât activitatea menționată se poate desfășura în una dintre modalitățile prevăzute de legislația civilă și cea a muncii –

- (i) **întreprinzător individual,**
- (ii) **contract individual de muncă** încheiat între ghidul de turism și persoana juridică – angajator (de regulă, turoperator sau agenție de turism),
- (iii) **contract civil de prestări servicii,** sau
- (iv) forme organizatorico-juridice prevăzute în art. 13 din Legea nr. 845 din 03.01.1992, cu privire la antreprenoriat și întreprinderi, și Codul civil al RM.

Este de menționat că, una dintre formele simplificate de desfășurare a activității de întreprinzător în sistemul legislativ al Republicii Moldova este **patenta de întreprinzător** – certificat de stat nominativ ce atestă dreptul de a desfășura genul de activitate de întreprinzător indicat în acesta, în decursul unei anumite perioade de timp, emis pentru genurile de activitate enumerate în anexa Legii nr. 93-XIV din 15.07.1998 *cu privire la patenta de întreprinzător*, activitatea de ghid turistic nefiind inclusă în respectiva listă.

Însă, bazându-se pe practica internațională, legislativul a decis să nu extindă regimul patentei asupra altor activități cu caracter economic, propunând un nou regim de „*activitate independentă*”, reglementat prin

Legea nr. 281 din 16.12.2016⁵², care a implementat politica fiscală pentru anul 2017. În același timp, desfășurarea activităților menționate la pozițiile 1.1 și 1.2 din anexa la Legea nr. 93/1998 (i.e. comerțul cu amănuntul la tarabe, comerțul cu produse alimentare și mărfuri ușor alterabile autohtone) s-a permis până în data de 31 decembrie 2018 numai pentru titularii de patentă care, la data de 31 decembrie 2016, au deținut patente pentru activitățile respective.

Activitatea independentă, în sensul art. 5, pct. 36¹⁾ din Codul fiscal al RM, în redacția Legii nr. 281 din 16.12.2016, este definită ca fiind „*activitate de comerț desfășurată de către o persoană fizică rezidentă doar în mod individual, fără a constitui o formă organizatorico-juridică, în urma desfășurării căreia se obține venit*”.

Regimul fiscal al activității independente, în reglementarea curentă, nu poate fi aplicat prestatorilor de servicii, fiind incident doar comercianților cu amănuntul de produse. Or, conform art. 69⁶ din Codul fiscal, „*prezentul regim fiscal se aplică numai activităților independente desfășurate în domeniul comerțului cu amănuntul (cu excepția mărfurilor supuse accizelor)*”, iar potrivit definiției conținute în Legea nr. 231/2010, cu privire la comerțul interior, *comerț cu amănuntul* este „*activitate desfășurată de comercianții care vând produse direct consumatorilor pentru uzul personal al acestora (consumul final)*”. În același timp, art. 7 din Legea nr. 231/2010, specifică „*serviciile comerciale*” și „*comerțul cu amănuntul*” în calitate de forme distincte de desfășurare a activității de comerț.

Fiecare dintre formele organizatorico-juridice menționate în prezenta secțiune este corelată cu un set distinct de obligații în ceea ce privește raportarea către instituțiile statului și executarea obligațiilor fiscale.

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

În continuare, prezentăm o analiză sumară a particularităților prezentate de regimul patentei de întreprinzător, activității independente și întreprinzătorului individual:

	Activitate independentă	Întreprinzător individual	Patenta de întreprinzător
Înregistrarea de stat	Nu presupune constituirea unei forme organizatorico-juridice pentru desfășurarea activității. Nu impune înregistrarea de stat la Agenția Servicii Publice. Este obligatorie: Depunerea unei cereri la subdiviziunea teritorială a Serviciului Fiscal de Stat⁵³;	Este obligatorie: Înregistrarea de stat în calitate de întreprinzător individual, la Agenția Servicii Publice, conform Legii nr. 220 din 19.10.2007, <i>privind înregistrarea de stat a persoanelor juridice și întreprinzătorilor individuali</i>. Notificare la autoritatea	Nu presupune constituirea unei forme organizatorico-juridice pentru desfășurarea activității. Desfășurarea activității de întreprinzător în baza patentei nu impune înregistrarea de stat a titularului acesteia⁵⁴. Este obligatorie: Depunerea unei cereri la subdiviziunea teritorială a Serviciului Fiscal de Stat;

⁴⁸ <https://www.zakon.hr/z/343/Zakon-o-pru%C5%BEEanju-usluga-u-turizmu>

⁴⁹ <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO1577>

⁵⁰ <http://www.lexlege.pl/ustawa-o-uslugach-turystycznych/>

⁵¹ <https://www.riigiteataja.ee/akt/128122017031>

⁵² Pentru detalii, vezi http://gov.md/sites/default/files/document/attachments/intr29_19.pdf,

<http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=368097>,

<http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&id=312890>

⁵³ Art. 69⁷ alin. (2) din Codul fiscal al RM

	Notificare la autoritatea administrației publice locale.	administrației publice locale.	Notificare la autoritatea administrației publice locale.
Termenul de valabilitate	Nelimitat	Nelimitat	Variabil, de la 1 lună până la 1 an
Venitul maxim din vânzări	600000 lei într-o perioadă fiscală ⁵⁵	Nelimitat	300000 lei într-o perioadă de 12 luni consecutive ⁵⁶
Regimul de impozitare	Cota impozitului pe venit constituie 1% din obiectul impunerii, dar nu mai puțin de 3000 lei ⁵⁷ . Persoanele fizice care desfășoară activități independente sunt scutite de taxa pentru amenajarea teritoriului și taxa pentru unitățile comerciale și/sau de prestări servicii ⁵⁸ .	Cotele de impozit pe venit se aplică conform art. 15 din Codul fiscal al RM, în mărime de: 7% din venitul anual impozabil ce nu depășește suma de 31140 lei; 18% din venitul anual impozabil ce depășește suma de 31140 lei. Întreprinzătorii individuali sunt supuși taxelor locale.	Impunerea fiscală a titularului patentei se efectuează sub formă de taxă pentru patentă , care include impozitul pe venit, taxele pentru resursele naturale, taxa pentru unitățile comerciale și/sau de prestări servicii, taxa pentru amenajarea teritoriului. Cuantumul taxei pentru patentă variază între 20 – 540 lei lunar în funcție de genul activității și localitate.
Regimul de raportare fiscală	Declarația cu privire la impozitul pe venit se prezintă nu mai târziu de 25 martie a anului următor perioadei fiscale de declarare. Calcularea impozitului se efectuează anual. Achitarea impozitului la buget se efectuează în rate, trimestrial, pînă la data de 25 a lunii	Întreprinzătorul individual sau gospodăria țărănească (de fermier) al căror număr mediu anual de salariați pe parcursul întregii perioade fiscale nu depășește 3 unități și care nu sînt înregistrați ca plătitori de TVA prezintă nu mai târziu de 25 martie a anului următor anului fiscal de gestiune: 1) o dare de seamă fiscală unificată (declarație) cu	Nu sunt impuse obligații de raportare fiscală.

⁵⁴ Art. 3 din Legea nr. 93/1998

⁵⁵ Art. 69⁷ alin. (1) din Codul fiscal al RM

⁵⁶ Art. 18 alin. (3) din Legea nr. 93/1998

⁵⁷ Art. 69¹¹ din Codul fiscal al RM

⁵⁸ Art. 295 lit. g¹) din Codul fiscal al RM

	următoare trimestrului corespunzător ⁵⁹ .	privire la impozitul pe venit (art. 83 Codul fiscal); 2) o dare de seamă fiscală unificată privind veniturile achitate și impozitul pe venit reținut la sursa de plată (art. 92 Codul fiscal); 3) o dare de seamă fiscală unificată privind taxele locale , cu achitarea taxelor în același termen (art. 292 Codul fiscal).	
Dreptul de a încheia contracte individuale de muncă	Interzisă angajarea salariaților	Permisă angajarea de personal	Interzisă angajarea salariaților
Modul de ținere a evidenței contabile	Se aplică contabilitatea de casă potrivit art. 44 alin. (2) din Codul fiscal, și sistemul de contabilitate în partidă simplă, fără întocmirea situațiilor financiare, conform art. 15 alin. (1) din Legea contabilității, nr. 113 din 27.04.2007. *Un regim analog de ținere a contabilității se reglementează prin art. 5 alin. (6) din Legea nr. 287/2017, <i>contabilității și raportării financiare</i> , care va intra în vigoare la 01.01.2019.	Se aplică contabilitatea de casă potrivit art. 44 alin. (2) din Codul fiscal, și sistemul de contabilitate în partidă simplă, fără întocmirea situațiilor financiare, până la înregistrarea în calitate de plătitori ai taxei pe valoare adăugată, conform art. 15 alin. (1) din Legea contabilității, nr. 113 din 27.04.2007. Dacă întreprinzătorul individual este înregistrat în calitate de plătitor al taxei pe valoare adăugată, contabilitatea se ține în partidă dublă și se întocmesc situații financiare simplificate conform art. 15 alin. (2) din Legea nr. 113/2007. Un regim analog de ținere a contabilității se reglementează prin art. 5 alin. (1) din Legea nr.	Nu se aplică obligația Ținerii contabilității de casă.

⁵⁹ Art. 69¹² din Codul fiscal al RM

		287/2017, <i>contabilității și raportării financiare</i> , care va intra în vigoare la 01.01.2019.	
Utilizarea mașinilor de casă și control	În baza art. 69 ⁹ din Codul fiscal, persoanele care practică activitate independentă sunt obligate să utilizeze mașini de casă și control.	Este aplicabilă obligația de utilizare a mașinilor de casă și control la efectuarea decontărilor de către întreprinzătorii individuali.	Deținătorii de patentă nu sunt obligați să utilizeze mașini de casă și control la efectuarea decontărilor.

b) Concluzii:

Se recomandă elaborarea amendamentelor necesare în vederea acordării dreptului de a presta servicii de ghid turistic sub regimul fiscal al patentei de întreprinzător, conform Legii nr. 93-XIV din 15.07.1998, cu privire la patenta de întreprinzător, sau al persoanei fizice ce desfășoară activități independente, în sensul Capitolului 10², Titlul II din Codul fiscal al RM, cu excepția obligației de a utiliza mașini de casă și control.

Contractul individual de muncă nu reprezintă o soluție suficientă, având în vedere că ghizii prestează servicii pentru multiple agenții de turism sau turoperatori. Absența unor forme simplificate de desfășurare legală a activității generează rate înalte de plăți informale în sector.

2.3. Regimul de autorizare și pregătire profesională a ghizilor de turism

a) Legislația națională

În cadrul reformei actelor permissive implementate de Guvernul RM, Legea nr. 185 din 21.09.2017, *pentru modificarea și completarea unor acte legislative*, a abrogat art. 15 din Legea nr. 352/2006 care stipula *inter alia* obligația turoperatorilor să dețină în statele de personal un ghid turistic „*autorizat în condițiile legii*”.

Astfel, odată cu modificarea legii-cadru, cadrul normativ în vigoare nu prevede cerințe privind autorizarea de stat a ghizilor de turism, deși ghizii incluși în statele de personal ale turoperatorilor și agențiilor de turism în continuare se supun obligațiilor de formare profesională continuă, prin efectul art. 38 din Legea nr. 352/2006.

În același timp, Ordinul Agenției Turismului *cu privire la aprobarea și punerea în aplicare a Nomenclatorului funcțiilor în domeniul turismului, Criteriilor pentru acordarea brevetului de turism și Regulamentului cu privire la brevetarea activității turistice, nr. 51 din 01.11.2001*⁶⁰, prevede funcțiile de ghid și însoțitor de grup touristic, fără a specifica distincțiile, în lista persoanelor obligate să obțină brevete de categoria C și să absolva cursuri de pregătire și perfecționare profesională organizate de Centrul Național de Perfecționare a Cadrelor din Industria Turismului.

Se notează că, Hotărârea Guvernului nr. 338 din 19.05.2014, cu privire la aprobarea Strategiei de dezvoltare a turismului "Turism 2020" și a Planului de acțiuni pentru implementarea acesteia în anii 2014-2016, prevede necesitatea introducerii în Legea nr. 352/2006 a unui capitol nou care va conține reglementări în privința regimului activității de ghid turistic.

⁶⁰ <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=313726>

În cadrul ședințelor de consultări cu ghizi de turism și reprezentanți ai asociațiilor profesionale de ghizi, s-a constatat că, în prezent, programele de formare profesională a ghizilor de turism nu asigură o instruire calitativă și eficientă, au o durată redusă și nu conțin suficiente activități practice.

Instituțiile de învățământ superior nu oferă programe de studii de licență dedicate ghizilor de turism. La moment, programe de instruire profesională pentru ghizi sunt oferite de Școala Superioară de Turism și Servicii Hoteliere din cadrul Academiei de Studii Economice din Moldova și de Centrul Național de Perfecționare a Cadrelor din Industria Turismului din subordinea Agenției Turismului, a cărui lichidare se propune prin proiectul Legii nr. 74, înregistrat în Parlamentul RM în martie 2018, promovat de către Centrul de Implementare a Reformelor.

Astfel, este necesară diversificarea și dezvoltarea programelor de formare profesională pentru ghizi de turism în instituții de învățământ acreditate de stat și în asociații profesionale, precum și revizuirea curriculelor/programelor de formare profesională în domeniul turismului prin ajustarea acestora la necesitățile pieței.

În plus, în cadrul ședințelor de consultări s-a menționat că ghizii de turism nu dispun de suficiente materiale ilustrative și suport informațional pentru desfășurarea excursiilor. Datele statistice oferite de instituțiile statului sunt contradictorii. Astfel, este necesară asigurarea unei rețele de informare eficientă a ghizilor, de diseminare a diverselor materiale ilustrative și stimularea activității creative în sector prin desfășurarea unor concursuri, dezvoltarea de aplicații electronice și excursii virtuale, etc.

b) Practica internațională

În conformitate cu **Directiva 92/51/CEE**, privind cel de-al doilea sistem general de recunoaștere a formării profesionale, prin **activitate profesională reglementată** se înțelege activitatea profesională pentru care accesul sau exercitarea sunt condiționate direct sau indirect, în temeiul actelor legislative, de deținerea unui titlu oficial de calificare sau a unui atestat de competență⁶¹.

Statele-membre ale Uniunii Europene aplică **abordări distincte în ceea ce privește reglementarea activității profesionale de ghid turistic**, sub aspectul obligațiilor de formare profesională și autorizare de stat. În următoarele țări, **activitatea ghizilor turistici nu se supune autorizării de stat – Germania, Islanda, Olanda, Suedia, Danemarca, Finlanda, Regatul Unit, Norvegia**, etc.⁶² Printre statele care impun cerințele absolvirii unor cursuri de formare profesională și autorizare subsecventă pot fi enumerate **Austria**⁶³, **Spania, Grecia, Italia, Luxemburg, Portugalia, Franța**⁶⁴.

Potrivit **Legii Sloveniei privind promovarea turismului**⁶⁵, activitățile de ghid turistic și însoțitor de grup turistic pot fi exercitate de orice persoană care a absolvit studii profesionale secundare și care susține un test administrat de către **Camera de Comerț din Slovenia**, dovada susținerii examenului fiind cartela emisă de către Camera de Comerț. Cartela de ghid turistic sau însoțitor de grup turistic poate fi emisă, fără susținerea examenului, persoanelor care dețin o experiență de muncă în domeniul turismului de cel puțin 2 ani. Un regim distinct este stabilit pentru ghizii în cadrul muzeelor, galeriilor, monumentelor și ghizii montani.

⁶¹ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:31992L0051&from=EN>

⁶² Raportul USAID „Legal framework assessment of Armenia’s tourism industry”, p. 42

⁶³ https://www.en.bmdw.gv.at/Vocationaltraining/Apprenticeshipsandvocationaltraining/Documents/lehrberufsbezeichnungen_de_en_2012.pdf

⁶⁴ Raportul USAID „Legal framework assessment of Armenia’s tourism industry”, p. 42

⁶⁵ Legea Sloveniei privind promovarea turismului (ZSRT), <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO1577>

Pe de altă parte, printre statele-membre UE care nu impun obligația autorizării de stat a activității de ghid de turism, există țări care aplică programe de instruire profesională inițială și continuă a ghizilor, cu regim voluntar. Astfel, cu titlu de exemplu, **Camera de Comerț și Industrie din Germania emite certificate de ghid de turism**, iar în **Regatul Unit, asociațiile profesionale emit cartele de membru pentru ghizii de turism** care au absolvit cursuri de instruire⁶⁶. **Obținerea acestor certificate/cartele de membru este opțională** și are scopul de a oferi avantaje pe piață prin **informarea consumatorului** asupra calificărilor suplimentare deținute.

În Polonia, din anul 2014, serviciile prestate de ghizii de turism au fost dereglementate, astfel încât potrivit legislației modificate, ghizii de turism și însoțitorii de grup nu mai au obligația de absolvire a programelor de instruire profesională și de obținere a licenței (anterior eliberată de autorități regionale). Astfel, potrivit Legii Poloniei privind serviciile turistice⁶⁷, orice persoană poate desfășura activitate de ghid turistic dacă întrunește următoarele cerințe: vârsta minimă de 18 ani, absolvirea învățământului secundar (i.e. învățământul liceal) sau mai avansat, absența unor contravenții săvârșite în conexiune cu exercitarea profesiei. Cerințele privind formarea profesională obligatorie și autorizarea de stat au fost păstrate doar pentru ghizii montani, având în vedere responsabilitatea acestora pentru siguranța și sănătatea turiștilor în arii montane. În același timp, legislația Poloniei reglementează clar obligațiile tuturor ghizilor turistici, precum – ghidarea turiștilor și vizitatorilor, furnizarea de informații adecvate în timp util cu privire la țară, orașele vizitate, zone și facilități turistice.

Este important ca organizarea programelor de pregătire profesională a ghizilor de turism să fie promovată și încurajată de autoritatea de implementare a politicilor în domeniul turismului, de instituții de învățământ acreditate și de asociațiile profesionale din sector. Examinarea practicilor internaționale denotă că abordările statelor diferă în ceea ce privește organizarea și durata programelor de formare profesională. Totuși, **principiile de bază pentru organizarea acestor programe includ:** a) cunoștințe generale cu privire la istorie, geografie, artă, arhitectură, economie, politică, religie și sociologie; b) cunoștințe lingvistice la nivel fluent, inclusiv în privința terminologiei specializate; c) abilități de comunicare.⁶⁸

Cu titlu de exemplu, în **Islanda**, deși absolvirea programelor de pregătire profesională este voluntară pentru prestarea serviciilor de ghid turistic, datorită existenței unei cereri crescânde pe piață pentru servicii educaționale pe acest segment, a fost înființată **Școala Ghizilor de Turism**, al cărei curriculum este aprobat de către Ministerul Educației, în parteneriat cu autoritățile administrației publice în turism, Asociația ghizilor de turism și asociațiile antreprenorilor în domeniu. Durata programului profesional este de un an calendaristic și include 444 ore de studiu, repartizate pe parcursul a 26 săptămâni, referitor la subiecte precum – tehnici de ghidare turistică (calități de prezentare și psihologie de grup, etc.), geologie/geografie, istorie, industrie și agricultură, turism, societate și cultură, artă, biologie, un curs de 20 ore privind acordarea primului ajutor, examinări și ore practice pe teren, etc.⁶⁹

Este de notat că, în plan internațional, asociațiile profesionale de ghizi turistici exercită funcții importante în organizarea instruirii profesionale, elaborarea și monitorizarea respectării standardelor etice în domeniu, precum și păstrarea bazelor de date cu privire la ghizi (e.g. limbile vorbite, ariile geografice de desfășurare a activității, alte calificări). În acest sens, poate fi menționată Federația Mondială a Asociațiilor de Ghizi Turistici (World Federation of Tourist Guide Associations)⁷⁰ și asociații regionale, care pot contribui la

fortificarea asociațiilor profesionale din Republica Moldova prin dezvoltarea de parteneriate și schimb de experiență.

2.4. Sinteza concluziilor și recomandărilor pentru Secțiunea 2:

1. Este importantă asigurarea dreptului de desfășurare a activității de ghid de turism în forme organizatorico-juridice care nu impun înregistrarea de stat în calitate de întreprinzător individual sau persoană juridică. Astfel, se recomandă elaborarea amendamentelor necesare în vederea acordării dreptului de a presta servicii de ghid sub regimul fiscal al patentei de întreprinzător, conform Legii nr. 93-XIV din 15.07.1998, cu privire la patenta de întreprinzător, sau al persoanei fizice ce desfășoară activități independente, în sensul Capitolului 10², Titlul II din Codul fiscal al RM, cu excepția obligației de a utiliza mașini de casă și control.

2. Întru reducerea presiunii fiscale și a obligațiilor de raportare fiscală, se propune scutirea de TVA a serviciilor prestate de ghizii de turism. În prezent, aplicarea cotei de TVA (20%) pentru serviciile prestate de ghizi, combinată cu celelalte sarcini fiscale (impozit pe venit, taxe locale, etc.), obligații de ținere a evidenței contabile și raportare fiscală constituie impedimente semnificative pentru dezvoltarea activității în sector.

3. Este necesară diversificarea și dezvoltarea programelor de formare profesională pentru ghizi în instituții de învățământ acreditate de stat și în asociații profesionale, precum și revizuirea curriculumelor/programelor de formare profesională în domeniul turismului prin ajustarea acestora la necesitățile pieței.

4. În vederea creșterii numărului de ghizi și dezvoltării calității serviciilor prestate de către aceștia, este importantă fortificarea capacităților asociațiilor profesionale de ghizi și reglementarea rolului acestor asociații în prestarea serviciilor de instruire a ghizilor.

5. Ținând cont de principiile stabilite prin art. 4 din Legea nr. 160/2011, privind reglementarea prin autorizare a activității de întreprinzător, riscurile aferente activității de ghid turistic nu justifică introducerea unei proceduri de autorizare de stat în calitate de condiție obligatorie pentru prestarea serviciilor de ghid.

6. În scopul stimulării dezvoltării sectorului, se propune ca ghizii de turism să urmeze, în regim voluntar:

- (i) programe de formare profesională acreditate potrivit art. 123 din Codul educației, nr. 152 din 17.07.2014;
- (ii) programe de educație nonformală în condițiile art. 124 din Codul educației, nr. 152 din 17.07.2014, desfășurate în special de asociațiile profesionale de ghizi.

7. În rezultatul absolvirii programelor de formare profesională, ghidul de turism va obține certificate care îi vor atesta aptitudinile obținute și care vor putea fi comunicate consumatorilor în scop de informare a ultimilor asupra calității serviciilor oferite:

- (i) certificate eliberate de programe acreditate în condițiile Codului educației;
- (ii) insigne/carduri de membru emise de asociațiile profesionale absolvenților cursurilor de ghid de turism.

8. Întru îmbunătățirea evidenței în sectorul turismului, se propune analiza oportunității de a introduce mecanismul transmiterii unei notificări despre inițierea activității din partea ghidului de turism către autoritatea publică care administrează Registrul turismului.

9. Este necesară introducerea scutirilor pentru ghizii de turism de la achitarea taxelor de intrare în muzeu și modificarea regulamentelor de organizare a muzeelor pentru a include zilele de week-end în calitate de zile lucrătoare. Or, în prezent, graficul de lucru al muzeelor cuprinde intervalul zilelor de luni – vineri, iar în zilele

⁶⁶ Raportul USAID „Legal framework assessment of Armenia’s tourism industry”, p. 42

⁶⁷ Art. 22 din Legea Poloniei privind serviciile turistice, <http://www.lexlege.pl/ustawa-o-uslugach-turystycznych/>

⁶⁸ Raportul USAID “Legal framework assessment of Armenia’s tourism industry”, p. 42

⁶⁹ <http://www.wftga.org/tourist-guiding/education-tourist-guides-worldwide/icelandic-educational-system>

⁷⁰ <http://www.wftga.org>

de week-end, care constituie perioade de vârf, deseori, nu asigură prestarea serviciilor pentru turiști. Mai mult, ghizii sunt supuși costurilor aferente vizitării muzeului (i.e. taxe de intrare), de rând cu turiștii.

10. În scopul dezvoltării capacităților și fortificării asociațiilor profesionale de ghizi, se propune instituirea parteneriatelor cu asociațiile profesionale din străinătate, pentru a facilita schimbul de bune practici.

11. Infrastructura slab dezvoltată – insuficiența parcarilor și altor amenajări necesare în cadrul rutelor turistice, insuficiența indicatoarelor spre localități și obiective turistice – impune bariere serioase pentru dezvoltarea pieței serviciilor turistice. Se propune introducerea unor reglementări speciale în materia dreptului de staționare/parcare a vehiculelor ce transportă grupuri de turiști în locurile cu regim restricționat de parcare.

12. Se recomandă analiza oportunității de a enumera prin act normativ obligațiile ghizilor turistici (e.g. furnizarea informației adecvate și în timp util, etc.), potrivit exemplului Legii Poloniei privind serviciile turistice⁷¹, pentru a detalia regimul juridic al activității ghizilor și a asigura executarea corespunzătoare a responsabilităților față de turiști, urmărindu-se astfel creșterea calității serviciilor prestate. Riscurile prestării unor servicii necorespunzătoare obligațiilor asumate prin contract sau legii vor fi contracarate prin activitatea de control desfășurată de către Agenția pentru Protecția Consumatorilor și Supravegherea Pieței.

13. Se propune elaborarea în cadrul asociațiilor profesionale a unor coduri deontologice, standarde de etică profesională, regulamente-cadru privind instruirea și certificarea voluntară a ghizilor, precum și privind eliberarea însemnelor/insignelor pentru ghizii care au absolvit programele de formare profesională în cadrul asociațiilor.

Secțiunea 3 - Activitatea structurilor de primire turistică

3.1. Definiții și categorii

a) Legislația națională

În conformitate cu art. 3 din Legea nr. 352/2006, *structura de primire turistică* reprezintă o construcție sau amenajare destinată cazării turiștilor și/sau servirii mesei pentru turiști.

În baza Hotărârii Guvernului nr. 643/2003, *cu privire la aprobarea Normelor metodologice și criteriile de clasificare a structurilor de primire turistică cu funcții de cazare și de servire a mesei*, în Republica Moldova pot funcționa următoarele tipuri de structuri de primire turistică cu funcțiuni de cazare: hotel, hotel-apartament, motel, vilă turistică, bungalou, pensiune turistică, pensiune agroturistică, camping, sat de vacanță, tabără de vacanță, apartament sau cameră de închiriat în locuințe familiale, botel.

b) Practica internațională

Potrivit datelor Biroului Național de Statistică, în anul 2016 în Rep. Moldova și-au depus rapoartele **149 de întreprinderi în domeniul cazării** (din care 46 inactive), majoritatea Hoteluri **101 întreprinderi** (din care 28 inactive).

Acestea angajau peste **1,900** angajați, din care hotelurile **1,500 de angajați**. Venitul din vânzări al acestora se ridică la **546,7 mil. Lei**, din care hotelurile **468.1 mil. Lei**.

Coduri CAEM:

Hoteluri si alte facilitati de cazare similare	I5510
Facilitati de cazare pentru vacante si perioade de scurta durata	I5520
Parcuri pentru rulote, campinguri si tabere	I5530
Alte servicii de cazare	I5590

⁷¹ Legea Poloniei privind serviciile turistice, <http://www.lexlege.pl/ustawa-o-uslugach-turystycznych/>

Potrivit Legii turismului din **Estonia**⁷², o unitate de cazare este o entitate economică prin care o întreprindere oferă servicii de cazare în cadrul activităților sale economice sau profesionale. Principalele tipuri de unități de cazare sunt hotel (cel puțin 10 spații de cazare/camere), motel, pensiune (cel puțin 5 spații de cazare), camping (unitate de cazare de dimensiuni reduse cu corturi și/sau rulote, locuri de parcare pentru vehicule), casă de vacanță (include facilități pentru pregătirea meselor), hotel-apartament, unitate de tip “cazare și mic dejun” (B&B). Aceste denumiri pot fi utilizate numai pentru unitățile de cazare care respectă descrierea și cerințele stabilite, iar în cazul în care o unitate de cazare turistică nu îndeplinește niciuna dintre descrierile de tipul specificat în legislație sau cerințele pentru cazarea de acest tip, entitatea respectivă poate utiliza orice altă definiție adecvată (articolul 18).

În același timp, conform Legii turismului din Estonia, cazarea pentru care se încheie un contract de închiriere de locuințe nu se consideră serviciu de cazare în sensul legislației turismului (articolul 17). În aceeași ordine de idei, în **Spania**, următoarele tipuri de proprietăți sunt excluse din obiectul de reglementare a legislației din domeniul turismului – imobilele transmise în locațiune familiei și prietenilor cu titlu gratuit, imobilele transmise în locațiune aceleiași persoane pentru un termen ce depășește 2 luni într-un an calendaristic⁷³, etc.

În **Portugalia**⁷⁴, potrivit Decretului nr. 228/2009, funcționează următoarele tipuri de unități de cazare – hotel, sate de vacanță, apartamente pentru turiști, stațiuni, case de vacanță, unități de cazare în mediul rural (e.g. case rurale, agropensiuni, hoteluri rurale), camping.

Legea **Poloniei** privind serviciile turistice⁷⁵ stabilește următoarele tipuri de facilități de cazare: hotel (unități de cazare cu cel puțin 10 camere oferind o varietate de servicii clienților), moteluri (facilități lângă drum, cu parcare, având cel puțin 10 camere), pensiuni (facilități cu cel puțin 7 camere), camping, case de vacanță, etc.

3.2. Cerințe administrative pentru inițierea și desfășurarea activității structurilor de primire turistică

În Republica Moldova, adițional cerințelor generale privind înregistrarea de stat și notificarea privind inițierea activității comerciale depusă la autoritatea administrației publice locale, în scopul protecției drepturilor consumatorilor și furnizării tuturor garanțiilor necesare de siguranță, legiuitorul a intervenit prin reglementări sectoriale în următoarele domenii conexe activității turistice, pe care structurile de primire turistică sunt obligate să le respecte:

3.2.1. Calitate în construcții

Mecanismele regulatorii necesare asigurării calității și siguranței în construcții, inclusiv acte permissive, sunt stabilite prin Legea nr. 163/2010 privind autorizarea executării lucrărilor de construcție și Legea nr. 721/1996 privind calitatea în construcții.

În conformitate cu art. 28 alin. (2) din Legea nr. 105/2003, privind protecția consumatorilor⁷⁶, controlul respectării legislației în domeniul securității industriale și construcțiilor va fi exercitat de către **Agenția Supraveghere Tehnică**.

3.2.2. Siguranța anti-incendiu

⁷² <https://www.riigiteataja.ee/akt/128122017031>

⁷³ Decretul 20/2002, privind turismul în mediul rural și turismul activ, http://noticias.juridicas.com/base_datos/CCAA/an-d20-2002.t2.html

⁷⁴ http://www.turismodeportugal.pt/english/AreasofActivity/EnhancetheTourismOffer/Documents/DL228_2009%20alt%20era%C3%A7%C3%A3o%20RJET_Republica%C3%A7%C3%A3o_EN.pdf

⁷⁵ Legea Poloniei privind serviciile turistice, <http://www.lexlege.pl/ustawa-o-uslugach-turystycznych/>

⁷⁶ <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=340558>

Obligațiile aferente protecției împotriva incendiilor sunt stabilite prin Legea nr. 267 din 09.11.1994, privind apărarea împotriva incendiilor, modificată prin Legea nr. 185/2017⁷⁷, și Hotărârea Guvernului nr. 1159 din 24.10.2007, cu privire la aprobarea Reglementării tehnice “Reguli generale de apărare împotriva incendiilor în Republica Moldova” RT DSE 1.01-2005⁷⁸.

În baza Legii nr. 267/1994, în redacție modificată, cu cel puțin 15 zile înainte de inițierea unei activități economice, persoanele juridice sunt obligate, odată cu notificarea transmisă conform Legii nr. 231/2010 cu privire la comerțul interior, după caz, să înștiințeze organul supravegherii de stat a măsurilor contra incendiilor din raza teritorială unde își vor desfășura activitatea economică. Notificarea recepționată de la persoana juridică sau înștiințarea venită din partea autorității publice locale care, la rîndul ei, a fost notificată conform Legii nr. 231/2010, cu privire la comerțul interior, servește drept temei pentru inițierea unui control inopinat de către organul supravegherii de stat a măsurilor contra incendiilor în vederea verificării respectării cerințelor și măsurilor de apărare împotriva incendiilor.

Reglementarea tehnică “Reguli generale de apărare împotriva incendiilor în Republica Moldova” RT DSE 1.01-2005 (aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 1159 din 24.10.2007) conține norme speciale aplicabile structurilor de primire turistică⁷⁹:

„În hotelurile, motelurile, chempingurile și căminele prevăzute pentru cazarea cetățenilor străini, instrucțiunile privind măsurile de apărare împotriva incendiilor trebuie elaborate în mai multe limbi. Tuturor cazaților în hotel, motel, chemping sau cămin trebuie să li se aducă la cunoștință sub contrasemnătură regulile de apărare împotriva incendiilor.

În camerele de hotel, motel, chemping, cămin trebuie afișate planurile de evacuare în caz de incendiu.

În camerele de hotel, motel, chemping și cămin nu se admite folosirea aparatelor electrice de încălzit (fierbătoare, ceainice electrice, fiare de călcat, plite electrice etc.), fără suporturi incombustibile stabile.

În încăperile hotelurilor, la etajele de locuit nu se admite amplasarea depozitelor, oficiilor, birourilor etc.

Pentru organizarea eficientă a evacuării persoanelor în caz de incendiu, personalul hotelurilor, chempingurilor, motelurilor, căminelor, școlilor-internat etc. trebuie asigurat cu mijloace individuale de protecție (respirator, măști antigaz etc.), care trebuie să se păstreze la locurile de muncă.”

La acest capitol, se recomandă armonizarea prevederilor naționale în materie de siguranță anti-incendiu cu standardele Recomandării Consiliului European din 22 decembrie 1986, privind siguranța anti-incendiu în hotele.

3.2.3. Siguranța alimentară și sanitară

Persoanele juridice care prestează servicii de alimentație publică pe teritoriul structurilor de primire turistică sunt obligate să respecte Regulamentul sanitar pentru unitățile de alimentație publică și Regulile specifice de prestare a serviciilor de alimentație publică, aprobate prin Hotărârea Guvernului nr. 1209 din 08.11.2007⁸⁰.

În Regulamentul sanitar sus-menționat (anexa Hotărârii Guvernului nr. 1209/2007) se precizează expres faptul că „Prezentele reguli sanitare se aplică, de asemenea, localurilor de alimentație din (...) complexe turistice, instituții medico-sanitare și alte localuri de alimentație similare.”

Agenția Națională pentru Siguranța Alimentelor emite autorizații sanitar-veterinare de funcționare și exercită controlul respectării legislației în domeniul alimentar, la toate etapele lanțului alimentar. În baza art. 7 din Legea nr. 221/2007, privind activitatea sanitar-veterinară, Agenția Națională pentru Siguranța

Alimentelor exercită controlul stării locurilor de comercializare a produselor alimentare și verificarea condițiilor de păstrare a acestora.

În același timp, potrivit art. 21 alin. (5) din Legea nr. 10 din 03.02.2009, privind supravegherea de stat a sănătății publice, *“activitatea obiectivelor cu impact asupra sănătății publice este supusă autorizării sanitare de funcționare, cu excepția obiectivelor din lanțul alimentar”*, iar supravegherea de stat a sănătății publice se realizează de către **Agenția Națională pentru Sănătate Publică**, în conformitate cu Legea nr. 10 din 03.02.2009.

3.2.4. Sarcini fiscale, dare de seama fiscală, ținerea evidenței contabile și raportare financiară

În baza legislației în vigoare, persoanele juridice ce prestează servicii de cazare au următoarele sarcini fiscale:

- (i) impozitul pe venit în cuantum de 12% din venitul impozabil pentru persoanele juridice, în baza art. 13 și 15 din Codul fiscal;
- (ii) taxa pe valoarea adăugată la cota standard de 20%, potrivit art. 96 din Codul fiscal;
- (iii) impozitul pe bunurile imobiliare, achitat anual în cuantum de 0,3% din baza impozabilă a bunurilor imobiliare, conform art. 276 și art. 280 alin. (1), b) din Codul fiscal;
- (iv) sistemul de taxe locale – taxa pentru amenajarea teritoriului; taxa pentru unitățile comerciale și/sau de prestări servicii; taxa pentru cazare; taxa balneară pentru persoanele juridice sau fizice, înregistrate în calitate de întreprinzător, care prestează servicii de odihnă și tratament⁸¹.

În conformitate cu art. 187 din Codul fiscal, contribuabilul este obligat să prezinte în termenul stabilit dări de seamă pentru fiecare tip de impozit sau de taxă, pentru primele de asigurare obligatorie de asistență medicală și contribuțiile de asigurări sociale de stat obligatorii.

În ceea ce privește obligațiile de evidență contabilă și prezentare a situațiilor financiare, conform art. 15 din Legea contabilității, nr. 113/2007:

- organizează și țin contabilitatea în baza sistemului contabil în partidă simplă, fără prezentarea situațiilor financiare, gospodăriile țărănești, întreprinzătorii individuali, pînă la înregistrarea acestora ca contribuabili ai T.V.A., și persoanele fizice care prestează servicii profesionale, conform indicațiilor metodice aprobate de Ministerul Finanțelor;
- organizează și țin contabilitatea în baza sistemului contabil în partidă dublă, cu prezentarea situațiilor financiare simplificate, entitățile care corespund următoarelor criterii pentru perioada de gestiune precedentă:
 - a) numărul mediu scriptic al salariaților nu depășește 9 persoane;
 - b) veniturile din vânzări nu depășesc 3 milioane lei; și
 - c) valoarea contabilă totală (de bilanț) a activelor la data raportării nu depășește 3 milioane lei.
- celelalte entități organizează și țin contabilitatea în baza sistemului contabil în partidă dublă, cu prezentarea situațiilor financiare complete.

Controlul de stat asupra respectării legislației fiscale și corectitudinii executării obligațiilor impuse de aceasta este exercitat de către Serviciul Fiscal de Stat, în condițiile Legii privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător, nr. 131/2012.

Practica internațională privind sistemul de impozitare aplicabil prestatorilor serviciilor de cazare:

În Raportul elaborat pentru Comisia Europeană de către PricewaterhouseCoopers LLP în octombrie 2017 – *“Impactul taxelor asupra competitivității turismului european”*, s-a concluzionat că **reducerea taxelor**

⁷⁷ <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=311636&lang=1>

⁷⁸ <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=325634&lang=1>

⁷⁹ Pct. 115 – 120 din Reglementarea tehnică aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 1159 din 24.10.2007

⁸⁰ <http://lex.justice.md/md/325940/>

⁸¹ Articolul 289 din Codul fiscal al RM

aferente turismului poate crește competitivitatea destinațiilor turistice, precum și să genereze beneficii economice mai vaste prin atragerea unui număr mai mare de turiști⁸².

a) Cote reduse ale TVA pentru serviciile de cazare

Reducerea cotei TVA este deseori utilizată în calitate de instrument pentru a diminua presiunea fiscală asupra unor segmente-cheie ale industriei turismului, majoritatea statelor-membre UE aplicând cote reduse ale TVA asupra livrărilor de servicii-cheie în turism. Doar două state-membre (Danemarca și Slovacia) aplică TVA la cota standard pentru toate serviciile aferente turismului⁸³.

În 25 state-membre UE, serviciile de cazare beneficiază de cote reduse față de cota standard a TVA, cota medie aplicată fiind de 11%, iar cea minimă de 3% în Luxemburg⁸⁴.

Printre statele din regiune, **România și Bulgaria aplică cote reduse TVA de 9% pentru servicii de cazare.** Belgia, Olanda și Portugalia aplică cota redusă de 6%, Polonia – 8%, Estonia – 9%.

b) Taxa pentru cazare (occupancy tax) în sumă fixă și afectată scopului de dezvoltare a turismului

În baza datelor din Raportul elaborat pentru Comisia Europeană – *“Impactul taxelor asupra competitivității turismului european”* (octombrie 2017), se pot concluziona următoarele⁸⁵:

1. În majoritatea statelor-membre UE, taxele locale pentru cazare (i.e. occupancy tax) sunt stabilite în sumă fixă, iar în **țările care aplică valori procentuale, acestea, de regulă, nu depășesc 5% (e.g. 1% - România, 4% - Ungaria, 5% - Germania).**

2. **În țări precum Cipru, Danemarca, Estonia, Finlanda, Irlanda, Letonia, Luxemburg, Suedia, Marea Britanie taxa pentru cazare nici nu se aplică.**

3. În ceea ce privește țările care stabilesc valori în sumă fixă ale taxei pentru cazare, acestea variază între minimul de 0.10 EUR per persoană pentru o noapte (Bulgaria) și maximul de 7.50 EUR (Belgia). **Valoarea medie a taxei pentru cazare în țările-membre ale Uniunii Europene variază între 0.40 EUR și 2.50 EUR per persoană per noapte**, depinzând de municipalitate și tipul unității de cazare.

4. **În Croația, Franța, Lituania, Malta, Polonia, mijloacele financiare încasate cu titlu de taxă pentru cazare sunt îndreptate spre un fond afectat dezvoltării sectorului turismului**, menținerea și dezvoltarea infrastructurii turistice, etc. În aceeași ordine de idei, în România, veniturile obținute din taxa hotelieră sunt destinate dezvoltării turismului pe plan local și promovării acestuia, precum și finanțării proiectelor de reabilitare a infrastructurii turistice⁸⁶.

În scopul optimizării sistemului de impunere fiscală a sectorului prestatorilor de servicii hoteliere, se înaintează următoarele recomandări:

1) Reducerea cotei de TVA pentru servicii de primire turistică până la 8%, coform practicii statelor din regiune. Sistemul actual de impunere fiscală a serviciilor prestate de către structurile de primire turistică

⁸² Final Report – The Impact of Taxes on the Competitiveness of European Tourism, p. 12
<http://www.europarl.europa.eu/cmsdata/130660/The%20Impact%20of%20Taxes%20on%20the%20Competitiveness%20of%20European%20tourism.pdf>

⁸³ Idem, p. 9

⁸⁴ Idem, p. 32

⁸⁵ Idem, p. 36

⁸⁶ Hotărârea Guvernului României nr. 852 din 13 august 2008, pentru aprobarea normelor și criteriilor de atestare a stațiunilor turistice, <http://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/96733>

(impozit pe venit, taxe locale, TVA, impozit pe bunuri imobiliare) nu stimulează desfășurarea activității în sector;

2) Dezvoltarea amendamentelor în scopul scutirii de impozit pe venit, pentru o anumită perioadă de timp, a persoanelor juridice și fizice care efectuează investiții în infrastructura turistică și/sau în construcția structurilor de primire turistică;

3) Cote reduse sau scutiri de impozit pe bunuri imobiliare pentru structuri de primire turistică;

4) Facilități la dobândirea în proprietate privată a terenurilor pe care sunt amplasate obiective turistice;

5) Stabilirea cuantumului taxei locale pentru cazare în sumă fixă și administrarea mijloacelor încasate în consultare cu asociații profesionale, în scopul dezvoltării turismului.

De asemenea, în cadrul ședințelor de consultări cu reprezentanții sectorului hotelier, s-a invocat necesitatea clarificării regimului juridic aplicabil serviciilor de locațiune a apartamentelor prestate turiștilor pe teritoriul RM de către persoane fizice – proprietari ai imobilelor transmise în locațiune.

3.2.5. Raportare statistică

Persoanele juridice și fizice, înregistrare în calitate de întreprinzător, care prestează servicii de cazare, prezintă către Biroul Național de Statistică informații privind (i) capacitatea structurilor de primire turistică (formularul 1-A-SC), pe bază anuală, și (ii) frecventarea structurilor de primire turistică (formularul 1-B-SC), pe bază trimestrială.

În conformitate cu Hotărârea Guvernului nr. 1463 din 30.12.2016, cu privire la aprobarea Programului lucrărilor statistice pe anul 2017, structurile de primire turistică care prestează servicii de cazare execută următoarele raportări statistice:

Denumirea lucrării/cercetării statistice	Denumirea prescurtată a chestionarului statistic	Nivelul de dezagregare	Sfera de cuprindere (tipul responden-tului)	Periodicitatea	Nr. de respondenți	Cadrul legal	Termenul de prezentare	Metoda de diseminare a informației
Capacitatea structurilor de primire turistică colective cu funcțiuni de cazare în anul 2016	1-A-SC	pe țară, tipuri de structuri, forme de proprietate, în aspect teritorial	persoanele juridice și fizice care administrează structurile de cazare colective	Anual	260	Strategia III.14; Hotărârea Guvernului nr.643 din 27 mai 2003 ; Regulamentul UE nr.692/2011 al PE și al Consiliului din 6 iulie 2011	17 februarie	www.statistica.md , banca de date
Frecventarea structurilor de primire turistică colective cu	1-B-SC	pe țară, țări de reședință a turiștilor nerezidenți,	persoanele juridice care administrează structurile de	trimestrială	260	Strategia III.14; Hotărârea Guvernului nr.643 din 27	a 45-a zi	www.statistica.md , banca de date

funcțiuni de cazare: 1) în anul 2016; 2) în anul 2017		tipuri de structuri, în aspect teritorial	cazare colective			mai 2003 ; Regulamentul (UE) nr.692/2011 al PE și al Consiliului din 6 iulie 2011		
---	--	---	------------------	--	--	---	--	--

În mod adițional evidenței statistice în domeniul turismului menținute de către Biroul Național de Statistică, art. 18 alin. (4) din Legea nr. 352-XVI din 24.11.2006, în redacția Legii nr. 185/2017, consacră ținerea de către autoritatea centrală de turism a unui **Registru al structurilor de primire turistică**.

În noiembrie 2017, Centrul de Implementare a Reformelor a propus spre consultări publice proiectul de lege pentru modificarea Legii cu privire la organizarea și desfășurarea activității turistice în Republica Moldova (înregistrat în Parlamentul RM cu nr. 74/2018), care implică *inter alia* transferul competențelor de emitere a certificatelor de clasificare pentru structurile de primire turistică, precum și de ținere a Registrului structurilor de primire turistică către Agenția Servicii Publice⁸⁷, în contextul reformei administrației publice centrale și reorganizării Agenției Turismului.

3.3. Emiterea certificatelor de clasificare a structurilor de primire turistică și controlul asupra respectării cerințelor de clasificare

a) Legislația națională

În conformitate cu art. 18 din Legea nr. 352/2006, în redacția Legii nr. 185/2017:

- Structurile de primire turistică se vor ghida în activitatea lor de Normele metodologice și criteriile de clasificare a structurilor de primire turistică cu funcții de cazare și de servire a mesei, aprobate de Guvern.
- Structurile de primire turistică ce dețin mai mult de 10 spații de cazare (camere și/sau apartamente) au dreptul să obțină certificatul de clasificare de la entitatea acreditată la nivel internațional sau local.
- Toate structurile de primire turistică vor notifica autoritatea administrației publice locale pe al cărei teritoriu se va desfășura activitatea turistică și autoritatea centrală de turism cu privire la inițierea activității turistice.
- Autoritatea centrală de turism va asigura ținerea Registrului structurilor de primire turistică.

În același timp, normele art. 18¹ care reglementează procedura de eliberare a certificatelor de clasificare și prevederile art. 18² din Legea nr. 352/2006, în ceea ce privește declasificarea și anularea certificatului de clasificare, nu au fost modificate.

Funcția certificatului de clasificare constă în atestarea nivelului de confort pe care îl oferă o unitate de cazare. Potrivit Metodologiei existente, conținute în *Hotărârea de Guvern nr. 643 din 27.05.2003, cu privire la aprobarea Normelor metodologice și criteriilor de clasificare a structurilor de primire turistică cu funcțiuni de cazare și de servire a mesei*, criteriile pentru clasificarea pe stele a unităților de cazare includ: aspectul clădirii, numărul de locuri în garaj, intrări separate pentru personal și primirea mărfurilor, prezența portarului, calitatea pardoselii, a izolării fonice, tipul ascensoarelor, suprafața camerei, etc.

⁸⁷ <http://particip.gov.md/proiectview.php?l=ro&idd=4712>

Desfășurarea activității structurilor de primire turistică fără obținerea și afișarea categoriei de clasificare nu comportă pericole pentru consumator. Or, riscurile pentru utilizatorii serviciilor sunt controlate prin alte instrumente, precum respectarea normativelor de construcție, condițiilor sanitare, măsurilor anti-incendiu și conformarea cu legislația în domeniul protecției consumatorului.

Astfel, spre deosebire de măsurile administrative enumerate supra, certificatul de clasificare reprezintă un instrument destinat informării clienților despre complexitatea și avantajele serviciilor oferite.

În același timp, introducerea unor sancțiuni contravenționale pentru structurile de primire turistică care afișează public categoria de clasificare fără deținerea unui certificat este suficientă pentru a contracara posibilitatea de inducere în eroare a utilizatorilor.

Totodată, consumatorii dispun de instrumente eficiente pentru a se informa cu privire la calitatea serviciilor oferite de agenții economici de pe piața serviciilor hoteliere, putând fi invocate cu titlu de exemple, în acest sens, platforme online precum *tripadvisor.com*, *booking.com*, *agoda.com*, *momondo.com*, care întrunesc un număr impunător de utilizatori, demonstrându-și eficacitatea practică.

b) Practica internațională

Deși practica internațională în privința clasificării unităților de cazare nu este uniformă, pot fi invocate cu titlu de exemplu următoarele sisteme: (i) **SUA și Canada** implementează un mecanism voluntar de clasificare a hotelurilor, creat și administrat de către o asociație privată, incluzând o gradație de 5 nivele, care evaluează calitatea generală, facilitățile oferite și nivelul de ospitalitate⁸⁸; (ii) potrivit studiului elaborat de Rețeaua Centrelor Europene ale Consumatorilor, organizație fondată de Direcția Generală Sănătate și Consumatori a Comisiei Europene⁸⁹, următoarele state europene aplică sisteme voluntare de clasificare a hotelurilor – **Austria, Cehia, Germania, Islanda, Letonia, Luxembourg, Norvegia, Suedia, Regatul Unit**.

Cu titlu de exemplu, în **Regatul Unit** funcționează două sisteme de clasificare voluntară a structurilor de primire turistică – gestionate de către agenția publică competentă în domeniul turismului – Visit England și, respectiv, de către o asociație non-guvernamentală (Automobile Association). Totuși, **52% din unitățile de cazare din Regatul Unit nu dispun de certificate de clasificare**⁹⁰.

În ceea ce privește subiectul competent în baza legii să emită certificate de clasificare și să controleze respectarea condițiilor de clasificare: (i) următoarele țări aplică sisteme de clasificare controlate de autorități publice: **Franta, Ungaria, Italia, Lituania**, etc. (ii) sisteme de clasificare organizate și controlate de către organizații non-guvernamentale există în **Austria, Cehia, Germania, Irlanda**, (iii) sisteme combinate – **Estonia**⁹¹.

Este de menționat că, în paralel cu sistemele naționale de clasificare, asociațiile de hoteluri din Austria, Belgia, Cehia, Danemarca, Estonia, Germania, Ungaria, Letonia, Lituania, Luxemburg, Malta, Olanda, Suedia și Elveția au format o asociație pentru dezvoltarea unui **sistem unic al criteriilor și procedurilor de clasificare a hotelurilor și a unei baze IT comune (HotelStars)**⁹², care include multiple criterii precum suprafața camerelor,

⁸⁸ Hotel Classification Systems: A comparison of International Case Studies, p. 71, <http://journals.univ-danubius.ro/index.php/oeconomica/article/view/761>

⁸⁹ http://ec.europa.eu/consumers/ecc/docs/hotel_establishment_classification_EU_en.pdf

⁹⁰ Safety and Security in European rural tourism. Latvian Country Tourism Association, http://www.celotajs.lv/cont/prof/proj/SAFETUR/documents/wp1_country_summary.pdf

⁹¹ Raportul USAID “Legal framework assessment of Armenia’s tourism industry”, p. 5

⁹² https://www.hotelstars.eu/fileadmin/Dateien/PORTAL_HSU/Kriterienkataloge/EN_Hotelstars_Union-Criteria_2015-2020.pdf

dimensiunea patului, echipamentul electronic și mobilierul prezent în cameră, sisteme de condiționare a aerului, etc.

3.4. Formarea profesională a angajaților structurilor de primire turistică

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 (turoperatorii, agenții de turism, structuri cu funcții de cazare și de servire a mesei), cu excepția funcțiilor de jurist, contabil, personalului tehnic și de deservire”*, conform art. 38 din Legea nr. 352/2006. Este de menționat că, la acest capitol, nu sunt prevăzute reglementări specifice referitoare la angajații unităților de cazare din zone rurale.

În cadrul ședinței de consultare pe platforma Ministerului Economiei și Infrastructurii, reprezentanții sectorului hotelier au invocat că, cursurile obligatorii de instruire profesională inițială și continuă a angajaților – (i) nu sunt actuale, impun cheltuieli nejustificate, nu generează valoare adăugată; suportul de curs nu conține informații utile adaptate specificului activității hoteliere; (ii) același material didactic este prezentat pentru multiple module și se repetă în cadrul formării profesionale cu periodicitatea de 3 ani. În acest context, s-a propus desfășurarea unor cursuri voluntare, accesibile din punct de vedere financiar, având suport didactic actualizat și corespunzător necesităților pieței.

Totodată, reprezentanții sectorului hotelier au menționat dificultăți în angajarea forței de muncă calificate, având în vedere că sistemul actual de învățământ nu asigură o pregătire corespunzătoare a absolvenților. De asemenea, agenții economici se confruntă cu o fluctuație sporită a cadrelor pe segmentul serviciilor hoteliere.

Așadar, se recomandă eliminarea caracterului obligatoriu al formării profesionale inițiale și continue în calitate de condiție pentru desfășurarea activității angajaților structurilor de primire turistică, prin abrogarea prevederilor analizate din art. 38 legea-cadru. În acest sens, instruirea profesională continuă în domeniul turismului se poate desfășura în condiții voluntare, în conformitate cu prevederile Titlului VII (Învățarea pe tot parcursul vieții) din Codul educației al RM.

3.5. Sinteza concluziilor și recomandărilor pentru Secțiunea 3:

1. Este importantă cooperarea între autoritățile de control în domeniile sanitar, siguranță alimentară și siguranță anti-incendiu cu reprezentanții sectorului privat, în special unitățile de cazare și de alimentație publică din mediul rural, pentru a asigura implementarea legislației și îndeplinirea sarcinii de prevenție a încălcărilor și consultare a mediului privat.

2. Se propune armonizarea criteriilor prevăzute în *Hotărârea de Guvern nr. 643 din 27.05.2003, cu privire la aprobarea Normelor metodologice și criteriilor de clasificare a structurilor de primire turistică cu funcțiuni de cazare și de servire a mesei*, cu standardele în materie elaborate de Organizația Mondială a Turismului⁹³, standardele HotelStars⁹⁴, cele ale altor organisme acreditate internațional, precum și criteriile aplicate de structurile acreditate la nivel național în state-membre UE, luând în considerație inclusiv contextul local al Republicii Moldova.

3. Se recomandă clarificarea normelor juridice, prevăzute de art. 18 din Legea nr. 352/2006, în redacția Legii nr. 185/2017, referitoare la clasificarea voluntară, prin reglementarea dreptului structurilor de primire turistică cu mai puțin de 10 camere de a obține certificate de clasificare. Implementarea acestei recomandări

⁹³ <http://media.unwto.org/press-release/2015-02-25/unwto-report-identifies-common-criteria-4-and-5-star-hotel-classification>

⁹⁴ https://www.hotelstars.eu/fileadmin/Dateien/PORTAL_HSU/Kriterienkataloge/EN_Hotelstars_Union-Criteria_2015-2020.pdf

va face necesară excluderea sintagmei *„ce dețin mai mult de 10 spații de cazare (camere și/sau apartamente)”* din art. 18 alin. (2) a Legii nr. 352-XVI din 24.11.2006.

4. În funcție de sursele de finanțare disponibile, se recomandă instituirea unui mecanism de prestare a serviciului de clasificare a structurilor de primire turistică în regim online, întru reducerea sarcinii administrative și evitarea consumului de resurse umane, financiare și de timp.

5. Se recomandă analiza oportunității de amendare a Codului contravențional, pentru a stabili sancțiuni persoanelor juridice care afișează categoria de clasificare a structurii de primire turistică fără a deține un certificat de clasificare.

6. Se sugerează elaborarea și implementarea amendamentelor îndreptate spre modificarea regulilor de impunere fiscală a activității unităților de cazare, enumerate în mod detaliat în secțiunile de mai sus (e.g. reducerea TVA pentru servicii de primire turistică până la 8%, scutiri de impozit pe venit acordate pentru o anumită perioadă investitorilor în proiecte de dezvoltare a infrastructurii, etc.). De asemenea, în cadrul ședințelor de consultări cu reprezentanții sectorului hotelier, s-a invocat necesitatea clarificării regimului juridic aplicabil serviciilor de locațiune a apartamentelor prestate turiștilor pe teritoriul RM de către persoane fizice – proprietari ai imobilelor transmise în locațiune.

7. Se recomandă eliminarea caracterului obligatoriu al formării profesionale inițiale și continue în calitate de condiție pentru desfășurarea activității angajaților unităților de cazare, prin abrogarea prevederilor art. 38 din Legea nr. 352/2006.

8. Se propune ca informația cu privire la structurile de primire turistică să fie înregistrată în Registrul turismului, al cărui concept este prevăzut de Hotărârea Guvernului nr. 559/2015, și să fie făcută publică inclusiv pe pagina web a autorității administrației publice centrale posesoare a Registrului turismului, în scop de informare adecvată a consumatorilor cu privire la unitățile de cazare înregistrate. În acest caz, nu va fi necesară dublarea informației prin menținerea unui registru distinct – Registrul structurilor de primire turistică, în mod separat față de Registrul turismului. Informația necesară cu privire la tipul unității de cazare conform Hotărârii de Guvern nr. 643/2003 (e.g. hotel, agropensiune, etc.), sediul, capacitatea și administratorul acesteia, precum și orice alte date necesare vor fi transmise prin notificare către autoritatea posesoare a Registrului turismului.

9. În contextul amendamentelor introduse prin Legea nr. 185/2017, va fi necesară modificarea Hotărârii Guvernului nr. 559/2015, *cu privire la aprobarea Conceptului Sistemului Informațional automatizat „Registrul turismului”*, pentru a stipula că Registrul turismului va include informații nu doar cu privire la unitățile de cazare clasificate, conform redacției în vigoare, ci și unitățile neclasificate, ținând cont de faptul că, certificatul de clasificare nu mai reprezintă un act permisiv prin efectul Legii nr. 185/2017, fiind voluntară obținerea acestuia.

Secțiunea 4 – Turism rural, vitivinicol și de aventură ușoară.

1. Turismul rural

Legislația națională

(i) Considerații generale:

În contextul promovării conceptului de dezvoltare sustenabilă a turismului, este importantă asigurarea unui cadru normativ clar și previzibil în ceea ce privește turismul rural, în particular prin introducerea unor stimulente și facilități care ar promova inițiativele antreprenoriale în regiuni, creând locuri de muncă pentru populația locală și dezvoltând infrastructura turistică în parteneriat public-privat.

Legea nr. 325/2006 definește *turismul rural* în calitate de *“formă de turism desfășurată în mediul rural și orientată spre utilizarea resurselor turistice locale (naturale, culturale etc.), cunoașterea mediului rural, activităților specifice acestuia, obiceiurilor și tradițiilor locale, gospodăriilor țărănești și de fermier etc.”*

În acest sens, turismul rural încorporează serviciile prestate atât de către unități de cazare și agropensiuni, cât și de către întreprinderi micro și mici din mediul rural – meșteri populari, creatori de obiecte artizanale, mici producători de produse alimentare tradiționale, unități de alimentație publică specializate în bucătăria națională, furnizori de servicii excursioniste, ghizi locali, etc.

(ii) Cu privire la tipurile structurilor de primire turistică din mediul rural și regimul juridic al acestora:

Hotărârea Guvernului nr. 643/2003, cu privire la aprobarea Normelor metodologice și criteriilor de clasificare a structurilor de primire turistică cu funcțiuni de cazare și de servire a mesei, prevede noțiunea de **pensiune agroturistică** – *“structură de primire turistică, situată într-o localitate rurală, destinată cazării turiștilor, cu o capacitate între 3 și 20 de camere, funcționând în locuințe private sau în clădiri independente, care asigură o parte din alimentația turiștilor cu produse din gospodăria proprie.”*

De asemenea, același act normativ prevede noțiunea de **pensiune turistică** – *„structură de primire turistică, situată într-o localitate urbană sau rurală, destinată cazării turiștilor, cu o capacitate între 3 și 20 de camere, funcționând în locuințe private sau în clădiri independente, care asigură și pregătirea, și servirea mesei”*.

Totuși, cadrul normativ în vigoare nu prevede tipul unei structuri de primire turistică care să includă structurile de primire turistică situate în mediul rural cu o capacitate redusă de camere, ale căror materiale de construcție și alte caracteristici respectă arhitectura tradițională locală, și care sunt destinate deservirii turiștilor prin valorificarea tradițiilor caracteristice mediului rural.

În ceea ce privește obligația de perfecționare profesională periodică la fiecare 3 ani, stabilită prin art. 38 alin. (4) din Legea nr. 352/2006, aceasta este, în mod egal, imputabilă personalului încadrat în pensiuni agroturistice și alte unități de cazare din mediul rural.

De asemenea, structurile de primire turistică din mediul rural sunt obligate să execute obligațiile prevăzute de legislația în domeniul siguranței alimentare, regulilor anti-incendiu, normelor în ceea ce privește regimul de autorizare a construcțiilor, regimul fiscal, etc. În acest sens, legislația în vigoare nu prevede facilități sau norme speciale destinate reglementării structurilor de primire turistică din mediul rural.

(iii) Cu privire la activitatea de subvenționare din partea statului pentru dezvoltarea turismului rural:

Strategia națională de dezvoltare regională pentru anii 2016-2020, aprobată prin Legea nr. 239 din 13.10.2016, prevede obiectivul asigurării creșterii economice sustenabile în regiuni prin instituirea unui sistem care să acorde oricărei regiuni de dezvoltare posibilitatea să dispună de o specializare economică proprie de producere și/sau de servicii, ținând cont de resursele proprii și de cele atrase din investiții și asistență tehnică. Printre rezultatele scontate pentru acest obiectiv, se enumeră majorarea potențialului turistic al regiunilor, care implică efectuarea unor acțiuni menite să asigure dezvoltarea sau consolidarea infrastructurii necesare pentru a spori accesibilitatea către obiectivele turistice, dar și pentru atragerea turiștilor către zonele rurale. De asemenea, Strategia menționată prevede, în calitate de măsură, **elaborarea programelor regionale sectoriale de dezvoltare a turismului în regiunile de dezvoltare.**

În același timp, **Hotărârea Guvernului nr. 455 din 21.06.2017**, cu privire la modul de repartizare a mijloacelor **Fondului Național de Dezvoltare a Agriculturii și Mediului Rural**, prevede criteriile de acordare a subvențiilor pentru construcția/modernizarea pensiunilor agroturistice și crearea/extinderea unităților meșteșugărești. Mărimea sprijinului acordat se calculează în proporție de **50% din costul investiției realizate**

eligibile pentru subvenționare, dar nu mai mult de 1,0 mil. lei per beneficiar pentru construirea și modernizarea de pensiuni agroturistice. Totuși, potrivit pct. 108 din Regulamentul aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 455/2017, în vederea obținerii subvențiilor pentru investiții în construcția/reconstrucția și renovarea pensiunilor agroturistice, procurarea de utilaje, echipamente și instalații noi conexe activității de agroturism, urmează să fie prezentate **Agenției de Intervenție și Plăți pentru Agricultură** următoarele documente: 1) copia schiței de proiect privind amplasarea structurii de primire turistică; 2) studiul de fezabilitate; 3) copia de pe devizul de cheltuieli; 4) procesul-verbal de executare a lucrărilor; 5) procesul-verbal de recepție finală; 6) copia de pe dispozițiile de plată cu privire la achitarea lucrărilor și materialelor, utilajului și echipamentului tehnologic; 7) copia de pe autorizația de funcționare, emisă de autoritățile administrației publice locale; 8) structura, amplasarea și nominalizarea camerelor, respectiv a spațiilor de servire a mesei; 9) fișa privind încadrarea nominală a spațiilor de cazare sau de servire a mesei pe categorii; 10) schema de încadrare a personalului și ordinele de angajare; 11) copia de pe certificatul de absolvire a cursurilor de perfecționare profesională din cadrul Centrului Național de Perfecționare a Cadrelor din Industria Turismului sau din cadrul altor instituții în domeniu acreditate, în condițiile legii; 12) certificatul de clasificare a obiectivului turistic.

Având în vedere scopul de reducere a presiunii administrative asupra micilor antreprenori din mediul rural, precum și amendamentele introduse prin Legea nr. 185/2017, este importantă excluderea din lista actelor necesare pentru acordarea subvențiilor a certificatului de absolvire a cursurilor de perfecționare profesională din cadrul Centrului Național de Perfecționare a Cadrelor din Industria Turismului, cât și a certificatului de clasificare pentru structura de primire turistică.

(iv) În cadrul ședinței de consultare cu reprezentanți ai sectorului privat, participanții au expus următoarele constrângeri și soluții legate de inițierea și desfășurarea afacerii în domeniul turismului rural:

- 1) Procesul de solicitare/emitere a tuturor actelor permissive este unul îndelungat, implicând – obținerea autorizației pentru construcția în care urmează a fi desfășurată activitatea, a autorizațiilor din partea autorității administrației publice locale, a actelor permissive emise de Agenția Națională pentru Siguranța Alimentelor (în continuare – „ANSA”) și centrele teritoriale de sănătate publică, etc.
S-a constatat că, deși Legea cu privire la comerțul interior a fost modificată, astfel încât autoritatea administrației publice locale nu mai deține competența de a emite act permisiv, ci urmează a fi doar notificată despre inițierea activității de către agent economic, în practică consiliile locale aprobă prin regulament și aplică proceduri de emitere a unor autorizații suplimentare, contrar prevederilor legii.
La fel, agenții economici au notat că, până în prezent, nu au beneficiat de principiul ghișeului unic, potrivit Legii cu privire la comerțul interior, care presupune transmiterea notificării privind inițierea activității de către autoritatea administrației publice locale, care a recepționat notificarea, direct către ANSA și/sau centrele teritoriale de sănătate publică, în cazul în care agentul economic desfășoară activități ce fac necesară obținerea autorizației sanitar-veterinare de funcționare și/sau autorizației sanitare de funcționare.
În acest context, participanții au solicitat simplificarea procedurilor administrative existente de obținere a actelor permissive în diverse domenii (construcție, conformare sanitar-veterinară, respectarea procedurii de inițiere a activității de comerț, etc.), eventual, printr-o consolidare a acestor proceduri în cadrul unui singur mecanism.
- 2) S-a menționat că antreprenorii din mediul rural întâmpină dificultăți în obținerea informației cu privire la toate etapele administrative pe care urmează să le parcurgă pentru inițierea și desfășurarea activității economice în domeniul turismului. Astfel, s-a propus elaborarea unor ghiduri informative și instituirea unor centre de consultare și informare a micilor antreprenori.

- 3) Sistemul curent de impunere fiscală nu încurajează micii antreprenori din mediul rural și nu prevede stimulente sau facilități pentru inițierea și desfășurarea activității în sectorul turismului. Astfel, s-au înaintat propuneri privind: (i) reducerea cotei de TVA sau scutirea de TVA pentru servicii turistice, (ii) aplicarea unor scutiri de impozit pe venit sau cote reduse de impozit pe venit pentru antreprenorii din mediul rural din sectorul turismului, care au un venit de până la 600000 lei anual; (iii) includerea tuturor impozitelor și taxelor într-o taxă unică similar mecanismului patentei, pentru antreprenorii din mediul rural din sectorul turismului, care au un venit de până în 600000 lei anual; (iv) administrarea taxei locale de cazare în consultare cu asociațiile profesionale și antreprenori.
- 4) S-au menționat dificultăți în ceea ce privește evidența contabilă a operațiunilor de achiziție de la persoane fizice.
- 5) S-a atenționat faptul că toate anexele construcțiilor, în care se intenționează prestarea serviciilor de primire turistică, urmează a fi înregistrate la oficiile cadastrale competente, fapt ce generează dificultăți practice considerabile, în contextul în care multiple localități nu dispun de un plan cadastral. Pentru aceste cazuri, s-a propus analiza posibilității de a exclude obligația înregistrării cadastrale.
- 6) S-a menționat că, în prezent, subvențiile din partea statului prin intermediul Agenției de Intervenție și Plăți în Agricultură (AIPA) sunt acordate cu titlu de compensare doar după efectuarea cheltuielilor necesare, ceea ce presupune faptul că antreprenorul urmează să obțină inițial credite din partea instituțiilor financiare și să ofere bunuri cu titlu de gaj. Întru evitarea operațiunii de gajare a bunurilor proprii, s-a propus introducerea unui mecanism de subvenționare în avans.
- 7) S-a notat că, în prezent, subvențiile din partea statului prin intermediul Agenției de Intervenție și Plăți în Agricultură (AIPA) sunt acordate pentru construcția/reconstrucția pensiunilor agroturistice, fiind necesară extinderea categoriei de subiecți eligibili pentru subvenție la toate unitățile de cazare din mediul rural.
- 8) S-a propus instituirea, suplimentar noțiunilor de pensiune agroturistică și pensiune turistică, a unui tip nou de structură de primire turistică din mediul rural care să respecte tradițiile și arhitectura locală și să aibă o capacitate redusă de camere.
- 9) S-a notat necesitatea de excludere a cerinței legislative privind formarea profesională obligatorie inițială și continuă, cu o periodicitate de 3 ani, a persoanelor angajate de antreprenorii în domeniul turismului, inclusiv unitățile de cazare din mediul rural.
- 10) Infrastructura este slab dezvoltată, inclusiv în ceea ce privește instalarea indicatoarelor rutiere spre localități și obiective turistice, ceea ce impune bariere serioase pentru dezvoltarea pieței serviciilor turistice.
- 11) Administrația publică locală nu dispune de resurse bugetare și administrative suficiente pentru amenajarea teritoriului, construcția facilităților turistice necesare și exercitarea funcției de informare a micro întreprinderilor și a turiștilor din subdiviziunea teritorială aferentă.

Practica internațională:

- (i) Cu privire la unitățile de cazare din mediul rural:

La nivel UE, își desfășoară activitatea Federația Europeană a Turismului Rural (EUROGITES), care încorporează 35 de asociații profesionale din 27 state, ce oferă alegerea între mai mult de 100000 structuri de primire turistică în mediul rural – cazare și mic dejun (Bed&Breakfast), acomodare în spații/camere din casele localnicilor și ferme, mici hotele și pensiuni turistice în mediul rural (“afaceri de familie”), toate fiind angajate în crearea unui mediu autentic, oferirea experiențelor de viață în sat și turism activ⁹⁵. Pentru a menține standarde înalte de calitate a serviciilor prestate, în anul 2005, **EUROGITES** a elaborat un set de **criterii comune de calitate în turism rural (proiectul Qualitool)**, care descriu cerințele minime și necesare

⁹⁵ <http://www.eurogites.org/>

pentru serviciile de cazare prestate, inclusiv prin **furnizarea unor exemple ilustrative, fapt ce permite antreprenorilor să înțeleagă nivelul calității propriilor servicii și să inițieze îmbunătățiri/adaptări.**

În ceea ce privește practicile stabilite în state-membre, cu titlu de exemplu, poate fi menționată **Spania**, care prin Decretul 20/2002 privind turismul în mediul rural și turismul activ (Andaluzia)⁹⁶ prescrie cerințe regulatorii detaliate cu privire la regimul unităților de cazare rurale, conform următoarelor categorii – a) casă rurală (capacitatea maximă de cazare – 20 locuri), b) unitate de cazare și apartament în mediul rural, c) complex turistic rural. De asemenea, legislația **Portugaliei** – Decretul 228/2009 clasifică unitățile de cazare din zone rurale și conține cerințe regulatorii pentru următoarele categorii (i) case de țară (integrate în arhitectura locală tipică), (ii) unități de agro-turism (i.e. ferme), și (iii) hoteluri în zone rurale.

În **Lituania**, structurile de primire turistică depun declarații pe proprie răspundere privind inițierea activității de unitate de cazare către departamentul competent în domeniul turismului al Ministerului Economiei. Facilitățile turistice din mediul rural se supun regulilor generale în domeniul construcțiilor și securității anti-incendiu, iar în domeniul siguranței alimentare sunt puse în aplicare norme speciale – **Cerințe de gestionare a alimentelor pentru furnizorii serviciilor de turism rural (2008)**⁹⁷ aprobate de către autoritatea sanitar-veterinară de stat. În obiectul de reglementare a regulilor se includ operațiuni de fabricare a produselor alimentare, preparare, prelucrare, ambalare, depozitare, transport, distribuție, furnizare și oferire spre vânzare a produselor alimentare. Totodată, în sensul regulamentului, serviciul turistic rural cuprinde serviciile de cazare, mese, divertisment și alte servicii prestate turiștilor în gospodăriile fermierilor sau în clădiri rezidențiale individuale. Prestatorii de servicii care efectuează operațiuni de gestionare a alimentelor sunt obligați să obțină de la subdiviziunea teritorială a autorității sanitar-veterinare naționale un certificat, pe termen nelimitat, care atestă acest drept. La cererea de eliberare a certificatului, se anexează un plan al halei/bucătăriei, iar certificatul se emite în termen de 7 zile lucrătoare de la verificarea și evaluarea condițiilor de gestionare a alimentelor de către furnizorul serviciilor turistice. Certificatul este revocat în cazul în care furnizorul de servicii nu înlătură încălcările depistate în termenul specificat, sau în cazul în care activitățile furnizorului au prejudiciat sănătatea consumatorului. Totodată, același regulament prevede cerințe detaliate cu privire la normele de igienă și dezinfectare aplicabile, materialele utilizate pentru amenajarea bucătăriei și echipamentelor aferente, reguli de marcare a inventarului pentru a preveni contaminarea încrucișată a alimentelor, prezența echipamentelor adecvate de spălare a mâinilor și veselei, dezinfectare și drenaj, acoperirea containerelor de gunoi, păstrare în recipiente separate a alimentelor de diferite tipuri și tratament termic diferit⁹⁸, etc.

În **Regatul Unit**, în ceea ce privește unitățile de cazare de tip „bed and breakfast”, casele fermierilor și hanuri, autoritățile locale dezvoltă și implementează un set de criterii pentru a determina dacă imobilul urmează să-și schimbe destinația în proprietate comercială. De regulă, unitățile de cazare care oferă mai puțin de 6 locuri sunt supuse unor cerințe regulatorii minime⁹⁹.

- (ii) Cu privire la administrarea și dezvoltarea destinațiilor turistice din mediul rural:

Un instrument utilizat în practica internațională pentru dezvoltarea destinațiilor turistice din mediul rural constă în administrarea destinațiilor în parteneriat între autoritățile administrației publice locale (APL) și mediu privat¹⁰⁰, conform unor strategii comune și planuri de activitate anuale, atât prin constituirea unor

⁹⁶ http://noticias.juridicas.com/base_datos/CCAA/an-d20-2002.t2.html

⁹⁷ <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.1884DA926472>

⁹⁸ <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.1884DA926472>

⁹⁹ Safety and Security in European Rural Tourism

http://www.celotajs.lv/cont/prof/proj/SAFETUR/documents/wp1_country_summary.pdf

¹⁰⁰ OECD Tourism Trends and Policies 2016, p. 32, http://www.oecd-ilibrary.org/industry-and-services/oecd-tourism-trends-and-policies-2016_tour-2016-en;jsessionid=3fbq4vnonk3ew.x-oecd-live-02

organizații non-guvernamentale de management al destinațiilor, cât și prin acorduri încheiate între APL, pe de o parte, și asociații obștești și agenți economici, pe de altă parte.

- (iii) Cu privire la colaborarea dintre autoritățile publice și sectorul asociativ în scopul instruirii, consultării și ghidării antreprenorilor din mediul rural:

Campaniile de informare a publicului și activități de instruire a persoanelor implicate în prestarea serviciilor turistice în mediul rural sunt elemente esențiale pentru dezvoltarea calității serviciilor prestate și creșterea numărului de inițiative antreprenoriale. Aceste activități de instruire și informare sunt efectuate, de regulă, în parteneriat între autoritățile centrale în turism, autoritățile administrației publice locale și asociațiile profesionale reprezentative. Cu titlu de exemplu, poate fi menționată elaborarea unor materiale de referință privind conformarea la cerințele legislative pentru micii prestatori de servicii turistice, precum: **Ghidul privind bunele practici de igienă în turism rural elaborat de către asociațiile profesionale din Lituania**, campania de informare desfășurată de către autoritatea națională în turism din **Belgia**, **Compendiul de legislație pentru unități de cazare (i.e. The Pink Book. Legislation for tourist accommodation) în Regatul Unit**¹⁰¹, etc.

Sinteza concluziilor și recomandărilor pentru dezvoltarea turismului rural:

Având în vedere argumentele descrise în prezenta secțiune, se recomandă efectuarea următoarelor acțiuni îndreptate spre amendarea cadrului normativ și desfășurarea acțiunilor de implementare a acestuia:

1) **Reglementarea unor stimulente sau facilități fiscale pentru inițierea și desfășurarea activității în sectorul turismului în regiunile rurale**, conform următoarelor opțiuni: (i) reducerea cotei de TVA pentru serviciile prestate de structurile de primire turistică până la 8%, (ii) aplicarea unor scutiri de impozit pe venit sau cote reduse de impozit pe venit pentru antreprenorii din mediul rural din sectorul turismului, care au un venit de până la 600000 lei anual; (iii) includerea tuturor impozitelor și taxelor într-o taxă unică similar mecanismului patentei, pentru antreprenorii din mediul rural din sectorul turismului, care au un venit de până în 600000 lei anual; (iv) acordarea dreptului de a presta servicii turistice, pentru antreprenorii din mediul rural care au un venit de până în 600000 lei anual, sub regimul fiscal al persoanei fizice ce desfășoară activități independente, în sensul Capitolului 10², Titlul II din Codul fiscal al RM.

2) **Necesitatea subvenționării din partea statului a activităților de turism rural**, inclusiv a construcției și reconstrucției structurilor de primire turistică din mediul rural, amenajarea atelierelor meșteșugărești, etc.

3) **Asigurarea unui acces mai eficient al antreprenorilor din sectorul turismului rural la fondurile gestionate de AIPA:**

- (i) Potrivit Hotărârii Guvernului nr. 455 din 21.06.2017, subvențiile din partea statului prin intermediul Agenției de Intervenție și Plăți în Agricultură (AIPA) sunt acordate pentru construcția/reconstrucția pensiunilor agroturistice, fiind necesară extinderea categoriei de subiecți eligibili pentru subvenție la toate structurile de primire turistică din mediul rural;
- (ii) Este necesară elaborarea unor ghiduri/regulamente și standarde pentru selecția și acordarea subvențiilor în domeniul agro-turismului și turismului rural, pentru a menține autenticitatea locală, a dezvolta produse turistice competitive și coerente cu poziționarea RM ca destinație turistică;

(iii) Se recomandă modificarea Hotărârii Guvernului nr. 455/2017, pentru a exclude din lista actelor necesare pentru acordarea subvențiilor a certificatului de absolvire a cursurilor de perfecționare profesională din cadrul Centrului Național de Perfecționare a Cadrelor din Industria Turismului, cât și a certificatului de clasificare pentru structura de primire turistică.

¹⁰¹ <https://www.visitbritain.org/pink-book/planning-and-building>

4) Înlăturarea barierelor nejustificate pentru desfășurarea activității economice în domeniul turismului în mediul rural:

- (i) Excluderea cerinței legislative privind formarea profesională obligatorie inițială și continuă, cu o periodicitate de 3 ani, a persoanelor angajate de antreprenorii în domeniul turismului, inclusiv unitățile de cazare din mediul rural;
- (ii) Optimizarea legislației în domeniul construcțiilor, dării în exploatare și a autorizațiilor aferente pentru deschiderea facilităților de primire turistică în mediul rural;
- (iii) Implementarea principiilor de ghișeu unic și aprobare tacită pentru actele permissive necesare desfășurării activității.

5) **Clarificarea tipologiei unităților de cazare din mediul rural pentru stimularea micilor afaceri și inițiative locale.** Se propune introducerea în cadrul normativ național (Hotărârea Guvernului nr. 643/2003 cu privire la aprobarea Normelor metodologice și criteriilor de clasificare a structurilor de primire turistică cu funcțiuni de cazare și de servire a mesei), suplimentar noțiunilor de pensiune turistică și pensiune agroturistică, a unui tip suplimentar de structură de primire turistică, situată în mediul rural, cu o capacitate redusă de camere, ale cărei materiale de construcție și alte caracteristici respectă arhitectura și tradițiile locale.

6) Reglementarea expresă a faptului că notificarea privind inițierea activității unității de cazare, inclusiv a celor din mediul rural, urmează să includă declararea pe proprie răspundere a tipului structurii de primire turistică, conform tipurilor prevăzute de Hotărârea Guvernului nr. 643/2003, care se va înregistra în Registrul turismului cu emiterea unei confirmări de recepționare. De asemenea, se recomandă elaborarea și aprobarea prin act normativ a unui formular de notificare în acest sens.

7) **Administrarea destinațiilor turistice din mediul rural în parteneriat public-privat durabil între autoritățile administrației publice locale (APL) și mediu privat, conform unor strategii comune și planuri de activitate anuale**, prin 1) acorduri încheiate între APL, asociații obștești și agenți economici, sau 2) organizații de management al destinației - asociații obștești fondate de APL în parteneriat cu reprezentanții sectorului privat. Ultima recomandare va face necesară inclusiv amendarea Legii nr. 352/2006 și Legii nr. 837/1996 cu privire la asociațiile obștești, care interzice autorităților publice să fie fondatori sau membri ai asociațiilor obștești.

8) **Susținerea financiară și dezvoltarea capacităților administrative ale asociațiilor profesionale în domeniul turismului rural.**

9) **Dezvoltarea cooperării** între autoritățile de control în domeniile sanitar, siguranță alimentară și siguranță anti-incendiu cu reprezentanții sectorului privat, pentru a asigura implementarea legislației și îndeplinirea sarcinii de prevenție a încălcărilor și informare/consultare a mediului privat.

10) Analiza reglementărilor privind înregistrarea cadastrală a construcțiilor utilizate pentru cazarea turiștilor în mediul rural, cu scopul de a examina oportunitatea introducerii unor proceduri administrative simplificate.

11) **Optimizarea regimurilor de autorizare și supraveghere privind siguranța alimentelor în unitățile de cazare din mediul rural**, instituirea unor reguli speciale și simplificate de autorizare sanitară a unităților de alimentație publică din cadrul unităților de cazare situate în mediul rural.

12) Reglementarea unor condiții care să asigure **stabilitatea și previzibilitatea în relațiile contractuale de arendă a terenurilor fondului forestier în scopuri de recreere**, în particular în ceea ce privește determinarea și modificarea plăților de arendă. Or, în prezent, Hotărârea Guvernului nr. 187 din 20.02.2008, *pentru aprobarea Regulamentului privind atribuirea în folosință a terenurilor din fondul*

forestier în scopuri de gospodărire cinegetică și/sau de recreere, permite modificarea unilaterală a cuantumului plății de arendă la propunerea arendatorului, „*la schimbarea condițiilor social-economice și conjuncturii pieței, dar nu mai des decât o dată în trei ani*”, fără a fi precizate condiții previzibile în care poate fi exercitat acest drept de modificare unilaterală a plății de arendă. Clarificarea cadrului normativ privind regimul utilizării fondului forestier, precum și intensificarea dialogului public-privat în acest domeniu, sunt necesare pentru a impulsiona dezvoltarea echilibrată a zonelor de agrement forestiere prin investiții private, în corespundere cu scopurile protecției mediului înconjurător și obiectivelor dezvoltării turismului intern și receptor.

2. Turismul vitivinicol

Federația Producătorilor de Vin din **Australia** definește turismul vitivinicol ca fiind “*vizitarea vinărilor și a regiunilor vitivinicole pentru a experimenta calitățile unice ale stilului de viață australian contemporan asociate cu plăcerea degustării vinului, asociat inclusiv gastronomiei, activităților culturale și mediului natural.*”¹⁰² Industria vinicolă a contribuit în măsură semnificativă la dezvoltarea turismului rural în țări precum **Franța, Italia și Spania** prin atragerea turiștilor, majorarea veniturilor și crearea locurilor de muncă pentru populația din regiuni.

În Republica Moldova, turismul vitivinicol este definit, prin Legea nr. 352/2006, ca fiind o formă de turism orientată spre vizitarea agenților economici care activează în domeniul vinicol și a regiunilor vinicole cu scopul de a îmbina plăcerea degustării produselor vitivinicole cu cunoașterea mediului rural, stilului de viață și activităților culturale locale.

Strategia de dezvoltare a turismului “Turism 2020” recunoaște turismul vitivinicol în calitate de “*carte de vizită a Republicii Moldova*”, pachetele turistice propuse spre comercializare pentru turiștii străini incluzând, de regulă, obiective sau crame vinicole.

Excursiile organizate de vinării care prezintă descrierea procesului tehnologic de producere a vinului însoțită de degustări, precum și evenimente care oferă turiștilor experiența de a se implica în procesul de culegere a strugurilor și/sau în procesul de producere a vinului, reprezintă produse turistice importante în context național.

Ziua Națională a Vinului, desfășurată anual în octombrie, și festivalurile desfășurate pe parcursul anului de vinării reprezintă atracții turistice esențiale, care contribuie la dezvoltarea imaginii țării pe piețele externe.

În ceea ce privește cadrul normativ în domeniu, se recomandă revizuirea Programului Național “Drumul Vinului în Moldova”, adoptat prin Hotărârea Guvernului nr. 554 din 24.05.2004, în scopul ajustării acestuia la bunele practici europene și evoluțiile atestate pe piața locală și internațională.

În același timp, concluziile derivate din experiența internațională sunt următoarele:

1. Nișa turismului vitivinicol este un segment relativ nou, care crește în popularitate în plan internațional;
2. Numărul turiștilor pe acest segment este în creștere continuă;
3. Calitatea vinurilor din Republica Moldova urmează a fi pusă în valoare și subliniată în raport cu standardele internaționale;
4. Producătorii de vin necesită a fi susținuți de către autoritățile publice de nivel național și local;
5. Sectorul urmează să implementeze principiile de dezvoltare sustenabilă;

6. Un factor-cheie pentru stimularea turismului vitivinicol este utilizarea eficientă a tehnologiilor informaționale;
7. Turismul vitivinicol urmează a fi promovat în paralel cu dezvoltarea industriei vinicole propriu-zise.

3. Cu privire la mici prestatori de servicii, meșteri populari, etc.

Păstrarea, dezvoltarea, prezentarea corespunzătoare și promovarea patrimoniului cultural imaterial și a rezultatelor activității artisanale sunt esențiale pentru dezvoltarea produsului turistic național și creșterea atractivității Republicii Moldova prin oferirea unor experiențe autentice.

Cadrul normativ în acest domeniu este reprezentat de Legea culturii, nr. 413 din 27.05.1999, Legea nr. 58 din 29.03.2012 privind protejarea patrimoniului cultural imaterial, Legea nr. 280 din 27.12.2011 privind protejarea patrimoniului cultural național mobil, Legea nr. 135 din 20.03.2003 privind meșteșugurile artistice populare.

Potrivit Legii nr. 135 din 20.03.2003, privind meșteșugurile artistice populare, meșterul popular (i.e. persoană calificată într-un meșteșug artistic, care creează obiecte de artizanat) este în drept să-și desfășoare activitatea atât în baza contractelor cu persoane juridice, cât și în calitate de întreprinzător individual, fără a se înregistra ca persoană juridică, sau în orice altă formă de organizare juridică prevăzută de lege.

Se consideră obiecte de artizanat produsele meșteșugărești a căror tehnologie de confecționare permite utilizarea principiului variației creative a modelului-etalon al obiectului de artizanat, exceptând:

- a) articolele de croitorie confecționate cu ajutorul mașinilor de brodat automate ori semiautomate, fără utilizarea brodatului manual ori a celui executat prin procedee mecanice care permit variația creativă;
- b) articolele din pânză decorate prin imprimare fotografică, fără utilizarea procedeelelor de ornare manuală;
- c) țesăturile, covoarele și alte articole țesute la mașină, fără utilizarea procedeelelor de executare manuală;
- d) articolele confecționate la mașini de tricotat automate, fără utilizarea tricotatului sau brodatului manual ori a altor procedee de decorare manuală;
- e) articolele din ceramică confecționate prin turnare, fără o ulterioară ornare, modelare sau aplicarea altor procedee manuale de decorare artistică;
- f) articolele de feronerie și giuvaiergerie confecționate prin ștanțare și turnare (cu excepția celor executate după modele din ceară), fără utilizarea unor procedee manuale de prelucrare artistică a metalelor - ștemuire, gravare, ornare, imprimare etc.;
- g) alte articole confecționate prin procedee mecanice, cu utilizarea unor motive din arta populară¹⁰³.

Normele art. 7 – 10 din Legea nr. 135/2003 consacră o serie de competențe pentru autorități publice îndreptate spre susținerea și dezvoltarea meșteșugurilor artistice, acordarea facilităților privind asigurarea cu materii prime, materiale, piese de schimb, utilaje și mijloace de transport, stimularea deschiderii unor unități specializate în comercializarea obiectelor de artizanat.

Este necesară revizuirea distribuirii competențelor instituționale prevăzute în art. 7 – art. 10 din Legea nr. 135/2003, pentru a reflecta corect efectele reformei administrației publice centrale, astfel încât urmează a fi redactate prevederile art. 7 și art. 8 din lege care stabilesc competențe pentru autorități inexistente la moment – Ministerul Culturii și, respectiv, Ministerul Educației în dezvoltarea meșteșugurilor artistice. Totodată, este necesară implementarea practică a atribuțiilor autorităților administrației publice de susținere a activității meșterilor populari.

¹⁰² <https://www.wfa.org.au/resources/wine-tourism-toolkit/developing/wine-and-tourism/>

¹⁰³ Art. 5 din Legea nr. 135 din 20.03.2003, privind meșteșugurile artistice populare

Secțiunea 5 – Activitatea excursionistă

Potrivit datelor incluse în Strategia „Turism 2020”, aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 338/2014, în 2009 au fost elaborate 5 rute naționale care cuprind întreg teritoriul țării, iar în plan național sunt promovate intens 20 rute turistice naționale și 7 rute ale vinului. Totuși, aceeași sursă menționează deficiențe precum: crearea convențională a rutelor turistice fără suport informațional adecvat, absența demarcării în teren a rutelor și diversitatea insuficientă a excursiilor.

5.1. Cu privire la înregistrarea rutelor turistice

Conform art. 3 din Legea nr. 352/2006, *rută turistică (itinerar turistic)* reprezintă un traseu turistic pe care se desfășoară o călătorie cu indicarea localităților de pe parcurs, iar *excursionist* este persoana care vizitează o zonă sau o destinație turistică pe durata unei zile (fără a efectua o înnoptare la destinație). Totodată, *grupul turistic* se constituie din „șase sau mai multe persoane afiliate în vederea efectuării unei călătorii, petrecerii unui sejur, vizitării unor obiective turistice”.

Strategia „Turism 2020” recomandă „*elaborarea unor norme metodologice, în care să fie expuse cerințele și condițiile privind crearea, certificarea și înregistrarea rutelor turistice, în special: cine elaborează, după care criterii, ce înseamnă verificare, ce include fișa tehnică, cum se ține evidența rutelor elaborate, dreptul de autor, utilizarea rutelor etc.*”

Prin Ordinul Agenției Turismului nr. 11 din 30.04.2015, au fost aprobate **Norme metodologice privind instituirea, aprobarea și înregistrarea rutelor turistice**, care prevăd modalitatea de elaborare a rutelor de către persoane fizice sau juridice (ghizi de turism, turoperatori, agenții de turism, asociații profesionale din domeniu, autorități ale administrației publice), precum și un mecanism pentru omologarea și înregistrarea acestor rute în Registrul rutelor turistice omologate din Republica Moldova de către Agenția Turismului (supusă reorganizării, la moment), în baza deciziilor unei comisii constituite din 7 membri reprezentanți ai autorităților publice și asociațiilor de specialitate.

Deși **ordinul sus-menționat nu a fost publicat în Monitorul Oficial și, prin urmare, nu constituie un act normativ producător de efecte juridice**, este de menționat că aplicarea practică a acestuia ar fi implicat următoarele deficiențe/bariere:

- 1) Ordinul analizat nu stabilește un termen maxim pentru înregistrarea rutei turistice, iar evaluarea rutei presupune multiple etape: a) evaluarea administrativă a dosarului rutei de către secretarul Comisiei și completarea formularului de verificare a dosarului rutei; b) transmiterea dosarului membrilor Comisiei pentru verificarea textului de control; c) examinarea veridicității textului de control și elaborarea avizului Comisiei; d) etapa de verificare la fața locului a accesului la obiectivele turistice și amenajarea turistică a obiectivelor incluse în rută, în perioada 1 mai - 30 septembrie;
- 2) Potrivit redacției ordinului, „rutele turistice înregistrate se pot regăsi în materialele publicitare, editate atât de Agenția Turismului, cât și de persoana, care a solicitat înregistrarea rutei turistice. Editarea de către terți a materialelor publicitare și promoționale, care vor conține rute din Registrul rutelor turistice omologate din Republica Moldova, se face cu acordul Agenției Turismului.” Totuși, nu sunt clare procedura sau criteriile pentru exercitarea unui asemenea acord discreționar, precum și temeiul pentru limitarea dreptului agenților economici de a publica informații despre rute care conțin aceleași obiective turistice și localități de tranzit, doar pentru motivul că un asemenea itinerar a fost deja înregistrat.

Totodată, nu este argumentată necesitatea instituirii unui registru separat al rutelor turistice, având în vedere că informațiile cu privire la rute turistice constituie o parte componentă a Registrului

turismului, în baza Hotărârii Guvernului nr. 559/2015, cu privire la aprobarea Conceptului Sistemului informațional automatizat „Registrul turismului”.

Concluzii și recomandări privind regimul rutelor turistice:

- Este importantă consolidarea capacităților asociațiilor profesionale și crearea condițiilor necesare pentru ca acestea să dezvolte și să solicite înregistrarea rutelor turistice, punând la dispoziția ghizilor și micilor prestatori de servicii suportul informațional și materialele aferente acestor rute. De asemenea, activitățile de formare a itinerarelor ar putea fi exercitate de către autoritățile administrației publice locale și autoritatea publică competentă în domeniul promovării turismului, etc.
 - Aprobarea și promovarea rutelor turistice urmează să fie efectuată de către autoritatea administrației publice centrale responsabilă de promovarea turismului.
 - Ținând cont de principiul respectării normelor de securitate a turiștilor pe parcursul rutei turistice, un sistem de înregistrare obligatorie a rutelor ar fi justificat doar pentru acele itinerare care prezintă risc pentru securitatea și sănătatea turiștilor.
 - Pentru celelalte categorii de rute turistice, scopul urmărit nu justifică obligativitatea unei proceduri de înregistrare de stat ex-ante a itinerariului excursiei, având în vedere că un asemenea mecanism generează cheltuieli de timp și financiare pentru depunerea și evaluarea dosarului complex (i.e. fișa tehnică, pașapoartele obiectivelor incluse în rută, textul de control al rutei, etc.) fără a fi corelat cu beneficii esențiale pentru consumator. În plus, impunerea înregistrării ex-ante a rutei nu va acorda flexibilitatea necesară ajustării itinerarului excursiei conform solicitărilor individuale ale turistului și combinării elementelor incluse în trasee distincte.
- Prin urmare, se propune ca înregistrarea rutelor care nu prezintă pericole pentru securitate să fie efectuată, în mod voluntar, la solicitarea persoanelor interesate de drept public și privat. **Informațiile din Registrul turismului cu privire la rutele turistice înregistrate, inclusiv conținutul fișei, urmează a fi făcute publice în regim de utilizare gratuită de către persoanele interesate.**
- Este necesară dezvoltarea activităților de promovare a itinerarelor turistice și susținerea includerii rutelor turistice naționale în rutele europene regionale.

5.2. Cu privire la regimul demarcării rutelor turistice

Se încurajează promovarea și facilitarea investițiilor publice și private pentru instalarea indicatoarelor turistice și a panourilor informative, demarcarea în teren a rutelor turistice, amenajarea locurilor pentru turismul de aventură în aer liber, amenajarea parcurilor în preajma obiectivelor turistice și construcția altor facilități necesare, etc.

Secțiunea 6 – Regimul zonelor turistice naționale

a) Legislația națională

Dezvoltarea regională a turismului depinde, în măsură decisivă, de crearea zonelor turistice naționale în regiunile cu potențial turistic semnificativ datorită particularităților geografice și concentrării de resurse și obiective turistice, precum și dezvoltarea prin investiții a infrastructurii, stimularea activității turistice în cadrul acestor zone, inclusiv prin acordarea facilităților de natură fiscală, etc.

Regimul zonelor turistice naționale este reglementat, în prezent, prin Capitolul VII din Legea nr. 352/2006, care precizează următoarele:

(i) În scopul dezvoltării turismului intern și receptor, în Republica Moldova, prin atragerea investițiilor autohtone și străine, se creează, pe o durată de 50 de ani, zone turistice naționale.

(ii) Zonele sunt create, la propunerea Guvernului, prin lege organică care le delimitează convențional hotarele și le stabilește direcțiile prioritare de activitate, condițiile și particularitățile de funcționare.

(iii) Crearea zonei se va baza pe următoarele criterii principale:

- a) geografic;
- b) de atractivitate peisagistică;
- c) de structură, volum, concentrare și valoare a resurselor turistice
- d) de funcționalitate pentru turism.

(iv) Inițiatori ai creării zonei pot fi autoritățile administrației publice centrale și locale, agenții economici și diverse instituții interesate.

Totuși, prevederile legii-cadru nu sunt implementate, iar zonele turistice în calitate de mecanism pentru dezvoltare regională nu sunt create și administrate, având în vedere următoarele lacune ale legislației:

- (i) Legea nr. 352/2006 acordă competența de a examina fezabilitatea instituirii unei zone turistice naționale și de a propune Guvernului proiecte în acest sens către autoritatea inexistentă la moment – Ministerul Culturii și Turismului. Prin proiectul Legii nr. 74, înregistrat în Parlamentul RM în martie 2018, se transferă competențele stipulate de art. 28 și art. 30-33, în ceea ce privește zonele turistice naționale, către Ministerul Economiei și Infrastructurii.
- (ii) Legea prevedea necesitatea adoptării de către Guvern a unui regulament pentru desfășurarea concursului de selectare a rezidenților zonei turistice. La fel, competența de a examina cererile agenților economici și de a acorda statutul de rezident se atribuie prin lege aceleiași autorități inexistente – Ministerul Culturii și Turismului;
- (iii) **Deși art. 37 alin. (2) din Legea nr. 352/2006 stipulează că “pentru a atrage investiții în infrastructura turistică din zonă, statul acordă rezidenților înlesniri fiscale în conformitate cu legea”, sistemul acestor facilități nu a fost dezvoltat până în prezent.**

În anul 2008, a existat o tentativă de creare a unei Agenții pentru administrarea zonelor turistice naționale, Guvernul aprobând un regulament în acest sens prin Hotărârea nr. 152 din 14.02.2008, care însă a fost subsecvent abrogată prin Hotărârea Guvernului nr. 851 din 21.12.2009¹⁰⁴.

b) Practica internațională:

Termenul de “*zonă turistică*” cuprinde regiunile/ariile în care se depun eforturi, de regulă în parteneriat public-privat, pentru dezvoltarea infrastructurii turistice și a sistemelor de informare turistică, acordându-se anumite exceptări sau facilități de la aplicarea legislației generale, în particular a celei fiscale. Un regim de impozitare special, precum și acordarea de subvenții din partea statului sunt îndreptate spre stimularea investițiilor și inovațiilor în zone turistice.

Direcțiile de dezvoltare a zonelor turistice naționale sunt, de regulă, reflectate în planurile de acțiuni de dezvoltare națională (National Development Plan – NDP) și completate prin planuri operaționale pentru regiuni (Regional Operational Plans – ROP).

¹⁰⁴ <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=327021>

Cu titlu de exemplu, în acest sens, **Strategia de dezvoltare a Armeniei pentru anii 2014-2025**¹⁰⁵ menționează în calitate de prioritate dezvoltarea turismului intern și receptor, care depine într-o importantă măsură de dezvoltarea centrelor turistice (Jermuk, Tsakhkadzor, Dilijan, etc.), fapt ce contribuie la stimularea activității economice în regiuni.

În ceea ce privește dezvoltarea zonelor turistice naționale, în **Georgia** a fost aprobată **Legea privind dezvoltarea zonelor turistice libere**¹⁰⁶, care are scopul de a asigura dezvoltarea turismului și antreprenoriatului, prin determinarea condițiilor și a privilegiilor fiscale pentru construcția și administrarea hotelurilor în zonele turistice. Tratatamentul preferențial acordat investitorilor de către o comisie specializată din subordinea Guvernului presupune că investitorii în construcția hotelurilor din zone sunt scutiți: (i) de impozitul pe venit și impozitul pe bunuri imobiliare pentru o perioadă stabilită în Codul fiscal, atât timp cât sunt desfășurate activitățile de construcție și, ulterior, funcționare a structurii de primire turistică; (ii) de tarifele aferente obținerii permiselor de construcție. Pe de altă parte, prin această lege, Guvernul își asumă următoarele obligații: (i) de a asigura infrastructura necesară (alimentare cu electricitate, apă, servicii de canalizare și gazificație); (ii) de a asigura construcția și reparația drumurilor de acces; (iii) de a institui o procedură simplificată de obținere a permiselor de construcție pentru hotele în zona turistică.

În conformitate cu **Legea privind dezvoltarea turismului în Coreea de Sud**¹⁰⁷, “*zonele turistice speciale*” pot fi constituite de către administrația publică locală din regiunile care întrunesc anumite condiții privind numărul vizitatorilor și facilitățile turistice existente. Pentru promovarea zonelor turistice speciale, atragerea turiștilor străini și diversificarea ofertei de servicii în zonă (e.g. cazare, comerț, activități culturale și sportive, etc.), Ministerul Culturii, Sportului și Turismului poate acorda subvenții sau împrumuturi din Fondul destinat promovării și dezvoltării turismului. Direcțiile principale privind dezvoltarea zonelor turistice și gestionarea resurselor turistice specifice fiecărei zone sunt dezvoltate într-un Master Plan aprobat de către Ministerul Culturii, Sportului și Turismului.

Guvernul **Japoniei** a aprobat o listă a zonelor turistice în 30 regiuni, cuprinzând resurse naturale, istorice și culturale concentrate, cu scopul de a asigura colaborarea tuturor părților interesate din sectorul public și privat întru dezvoltarea infrastructurii și a ofertei turistice în zonă, crescând competitivitatea și atractivitatea acesteia pentru turiști, în special pentru vizite mai lungi de 2 nopți și 3 zile. În baza unor **Planuri de dezvoltare a zonelor turistice**, Guvernul acordă subvenții de până la 40% din totalul cheltuielilor pentru persoanele din comunități locale care desfășoară următoarele activități¹⁰⁸:

- (i) dezvoltarea abilităților de informare turistică (instituirea și menținerea centrelor de informare turistică);
- (ii) sporirea atractivității ofertei de cazare;
- (iii) dezvoltarea activităților și serviciilor turistice bazate pe oferirea de experiențe;
- (iv) crearea evenimentelor care facilitează atragerea turiștilor pentru excursii cu înnopțare;
- (v) restabilirea clădirilor istorice.

Cu titlu de drept comparat, poate fi menționată **Legea Sloveniei privind promovarea turismului**¹⁰⁹ care descrie regimul juridic al activităților de interes public desfășurate în zona turistică, modul de finanțare a acestor activități de la bugetul de stat și bugetele autorităților administrației publice locale, punând accentul

¹⁰⁵ https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/armenia_development_strategy_for_2014-2025.pdf

¹⁰⁶ http://www.economy.ge/uploads/kanonmdebloba/sainvesticio_politika/4_LAW_OF_GEORGIA_ON_SUPPORTING_THE_DEVELOPMENT_OF_FREE_TOURISM_ZONES.pdf

¹⁰⁷ http://elaw.klri.re.kr/eng_mobile/viewer.do?hseq=28355&type=sogan&key=8

¹⁰⁸ <http://www.mlit.go.jp/kankocho/en/shisaku/kankochi/seibi.html>

¹⁰⁹ Legea Sloveniei privind promovarea dezvoltării turismului (ZSRT), <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO1577>

în principal pe dezvoltarea și întreținerea infrastructurii și a zonelor publice destinate turiștilor; organizarea și menținerea semnalizării turistice, organizarea și desfășurarea de evenimente, etc. Este de menționat că fondurile pentru planificarea, organizarea și implementarea politicilor de dezvoltare a turismului la nivelul zonei turistice sunt prevăzute în bugetele municipiilor și din alte surse permise de legislația Sloveniei.

În **Croația**, dezvoltarea zonelor turistice din regiunile de coastă se realizează în conformitate cu planuri aprobate conform criteriilor de protecție a mediului, păstrare a identității locale și asigurare a standardelor înalte în materie de arhitectură și design¹¹⁰.

Astfel, în baza exemplelor furnizate mai sus, se observă că instituirea zonelor turistice se efectuează în temeiul unor priorități stabilite în planuri naționale și/sau regionale. Odată ce prioritățile sunt stabilite, de regulă, tratamentul preferențial pentru persoanele ce desfășoară activități în zonă, sub formă de subvenții, scutiri de taxe și alte facilități, sunt reglementate prin lege.

Pentru o implementare eficientă a programelor de dezvoltare în zone, un factor-cheie este asigurarea resurselor necesare din bugetul public național/bugetele unităților administrației publice locale, precum și atragerea expertizei și mijloacelor financiare din partea antreprenorilor prin implementarea mecanismelor de parteneriat public-privat, cu reguli stricte care să asigure că atât sectorul public, cât și cel privat vor beneficia în urma finalizării proiectelor de dezvoltare.

c) Sinteza concluziilor și recomandărilor pentru Secțiunea a 6-a:

În scopul asigurării unei dezvoltări echilibrate și bazate pe implicarea comunității ale zonele turistice naționale, susținute prin tratament fiscal preferențial, subvenții și facilități de altă natură, în Republica Moldova, se recomandă realizarea următoarelor acțiuni:

- 1) Stabilirea priorităților, elaborarea unui plan și a unor programe naționale/regionale de dezvoltare a zonelor turistice;
- 2) Adoptarea prin hotărâre de Guvern a reglementărilor metodologice necesare pentru a susține inventarierea și evaluarea sistemică, potrivit unor metode și grile prestabilite, a potențialului turistic în unitățile administrativ-teritoriale ale RM, în scopul identificării zonelor și localităților cu potențial turistic semnificativ. În acest scop, pot fi utilizate *Normele metodologice privind evaluarea unităților administrativ-teritoriale referitor la deținerea potențialului turistic* aprobate prin Ordinul Agenției Turismului nr. 25 din 30 iulie 2015, dar nepublicate în Monitorul Oficial;
- 3) Revizuirea procedurii de creare a zonelor și adoptarea unor reglementări detaliate subsidiare legii care să prevadă (i) un sistem funcțional pentru acordarea statutului de zonă turistică națională, (ii) modul de administrare a activităților desfășurate în zonă, (iii) modul de finanțare a proiectelor de dezvoltare a infrastructurii în zonă, inclusiv prin subvenționare din partea statului și atragere a investițiilor private;
- 4) Totuși, factorul-cheie constă în **elaborarea și adoptarea unui sistem de stimulente fiscale pentru agenții economici care vor efectua investiții în zonă**, conform următoarelor opțiuni recomandate: (i) **includerea tuturor impozitelor și taxelor într-un impozit unic** similar mecanismului aplicat față de rezidenții Parcului pentru tehnologia informației “Moldova IT Park”, (ii) **scutirea de impozit pe venit pentru o anumită perioadă în funcție de volumul investițiilor efectuate**, (iii) reducerea cotei sau scutirea de impozit pe bunuri imobile.

- 5) De asemenea, se recomandă aplicarea mecanismelor adiționale de susținere a activității investitorilor în zone turistice naționale (e.g. activități de consultanță/informare, proceduri simplificate de obținere a autorizațiilor pentru construcții în zonă, etc.);
- 6) Crearea unor mecanisme de implicare a autorităților administrației publice locale în gestionarea eficientă a activităților desfășurate în zonă și a proiectelor de dezvoltare a infrastructurii;
- 7) Adoptarea prin act normativ a unor modele de contracte între reprezentanți ai autorităților publice, de nivel național și local, pe de o parte, și reprezentanți ai sectorului privat, pe de altă parte, având drept obiect finanțarea proiectelor de dezvoltare a infrastructurii în zonă, diversificare și promovare a produselor turistice, conform unor strategii și planuri de activitate comune.

Secțiunea 7 – Formarea profesională inițială și continuă în domeniul turistic: organizarea sistemului de instruire și educare profesională și gestionarea acestui sistem

a) Legislația națională

În conformitate cu prevederile Codului educației al RM, *formarea profesională* reprezintă un proces de instruire în urma căruia se obține o calificare atestată printr-un certificat sau o diplomă, eliberate în condițiile legii.

Potrivit datelor incluse în Strategia de dezvoltare a turismului „Turism 2020”, în următoarele instituții acreditate de învățământ superior funcționează catedre specializate pe instruire profesională în domeniul turismului și serviciilor hoteliere: Academia de Studii Economice din Moldova, Universitatea de Stat de Educație Fizică și Sport, Universitatea Agrară de Stat din Moldova, Universitatea Liberă Internațională din Moldova; în cadrul acestor instituții, se studiază 15-22 discipline de specialitate, inclusiv patrimoniul țării, economia turismului, managementul și marketingul în turism, tehnica operațiunilor în turism, servicii hoteliere, limbi străine, etc.

În scopul organizării programelor de formare și perfecționare profesională a cadrelor în domeniul turismului, obligatorii prin efectul art. 38 din Legea nr. 352/2006, în octombrie 2004 a fost înființat **Centrul Național de Perfecționare a Cadrelor din Industria Turismului**, în subordinea Agenției Turismului, în baza Decretului Președintelui Republicii Moldova nr. 1967-III din 30.07.2004.

Ordinul Agenției Turismului cu privire la aprobarea și punerea în aplicare a Nomenclatorului funcțiilor în domeniul turismului, Criteriilor pentru acordarea brevetului de turism și Regulamentului cu privire la brevetarea activității turistice, nr. 51 din 01.11.2001¹¹¹, divizează în categorii (D, C, B, A) angajații agenților economici din următoarele “*subsectoare ale activității de turism*” – tur-operator, agenție de turism, birou de excursii, structuri de primire turistică – și instituie obligația deținerii brevetului individual și absolvirii cursurilor de pregătire și perfecționare profesională conform acestor categorii, în cadrul Centrului Național de Perfecționare a Cadrelor din Industria Turismului.

Potrivit informațiilor expuse pe pagina web a Centrului Național de Perfecționare a Cadrelor din Industria Turismului, instituția desfășoară activități de instruire în 16 discipline de studii¹¹², printre care managementul în turism, managementul resurselor umane în turism, marketing în turism, organizarea companiei de reclamă în sfera turistică, economia turismului, turismul internațional, bazele legislației în turism, certificarea și licențierea în turism, tehnologii informaționale în turism, tehnici de negocieri și comunicare de afaceri, tehnica operațiunilor în turism, etica afacerilor în turism, geografia turismului național și internațional, turismul rural, corespondența de afaceri, asigurarea în turism.

¹¹¹ <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=313726>

¹¹² <http://www.turism-studii.md/index.php?page=disciplinele-de-studii>

¹¹⁰ http://www.middellandcroatia.com/devs/criteria_T_zones_croatia.pdf

În conformitate cu informația publicată pe pagina web, instituția percepe taxe de studii¹¹³, ce variază între 1200 lei pentru prelungirea valabilității certificatului de categoria B și 2500 lei pentru solicitanții certificatului de categoria A la modulul Administrarea Afacerilor în Structurile de Primire Turistică. Ultimul anunț plasat pe această pagină datează din octombrie 2015.

Proiectul de lege privind modificarea Legii nr. 352/2006, propus spre consultări de Centrul de Implementare a Reformelor în noiembrie 2017¹¹⁴ și înregistrat în Parlamentul RM cu nr. 74 din 01.03.2018, presupune desființarea Centrului Național de Perfecționare a Cadrelor din Industria Turismului, și desfășurarea instruirii profesionale în domeniu în condițiile Codului educației al Republicii Moldova.

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 (turoperatorii, agenții de turism, structuri cu funcții de cazare și de servire a mesei), cu excepția funcțiilor de jurist, contabil, personalului tehnic și de deservire”*, conform art. 38 din Legea nr. 352/2006.

Este de menționat că, potrivit Legii nr. 231 din 23.09.2010, cu privire la comerțul interior, obligații de pregătire profesională sunt imputabile 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.

În considerarea celor expuse, se recomandă abrogarea prevederilor art. 38 din Legea nr. 352/2006 referitoare la formarea profesională obligatorie a angajaților din industria turismului.

În acest context, instruirea profesională în turism poate fi desfășurată, în mod voluntar, în condițiile Codului educației al RM, precum urmează:

- (i) programele de formare profesională acreditate de către Ministerul Educației, Culturii și Cercetării, în baza evaluării efectuate de 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.

¹¹³ <http://www.turism-studii.md/index.php?page=taxe-de-studii>

¹¹⁴ <http://particip.gov.md/proiectview.php?l=ro&idd=4712>

- (ii) 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.

Or, în conformitate cu prevederile și cerințele Codului educației al Republicii Moldova:

- ✓ Învățarea pe tot parcursul vieții se realizează în contexte de educație, formală, nonformală și informală (art. 123 alin. (5) din Codul educației);

- ✓ Învățarea pe tot parcursul vieții în contextul educației formale se poate realiza în următoarele instituții sau organizații:

- a) instituții de învățământ general, profesional tehnic și superior;
- b) instituții sau organizații publice și private care oferă servicii de educație și programe de formare profesională, autorizate provizoriu sau acreditate;
- c) întreprinderi sau organizații care oferă propriilor angajați programe de formare profesională, autorizate provizoriu sau acreditate¹¹⁵.

- ✓ **Învățarea pe tot parcursul vieții în contextul educației nonformale se poate realiza în următoarele instituții sau organizații:**

- a) instituțiile și organizațiile menționate mai sus;
- b) instituții extrașcolare;
- c) centre de îngrijire și protecție a copilului;
- d) întreprinderi;
- e) instituții culturale;
- f) asociații profesionale, culturale, sindicale;**
- g) organizații nonguvernamentale;
- h) alte organizații¹¹⁶.

b) Practica internațională

Prin analiza 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 turism¹¹⁷. Potrivit unui studiu, peste trei pătrimi din universitățile Australiei oferă programe de studii în turism, la nivel de studii de licență sau masterat¹¹⁸.

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 culinare, 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.

¹¹⁵ Norma art. 124 alin. (1) din Codul educației

¹¹⁶ Norma art. 124 alin. (2) din Codul educației

¹¹⁷ <https://www.studentum.nl/zoeken/toerisme-en-recreatie-nederland/c516-d2338>

¹¹⁸ http://www.canberra.edu.au/researchrepository/file/1d7eef38-6d47-552b-673e-adb17f0c721a/1/full_text.pdf

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.

c) Sinteza concluziilor și recomandărilor pentru Secțiunea a 7-a:

- 1) Se recomandă abrogarea cerințelor privind formarea profesională obligatorie pentru personalul de specialitate în turism, potrivit art. 38 din Legea nr. 352/2006, ca fiind o condiție administrativă disproporționată riscurilor existente și generatoare de cheltuieli nejustificate. În același timp, se sugerează desfășurarea instruirii în turism în cadrul sistemului de învățământ al RM, precum și în cadrul programelor desfășurate de asociații profesionale, conform Codului educației al RM.
- 2) Este importantă ajustarea programelor de pregătire a specialiștilor din ramura turistică la cerințele pieței prin revizuirea curriculum-urilor universitare și altor instituții de învățământ acreditate, elaborarea programelor de studii pentru noi specialități și funcții în dependență de evoluțiile de pe piața serviciilor turistice.
- 3) Se propune revizuirea Ordinului Agenției Turismului nr. 51 din 01.11.2001, pentru a actualiza lista de funcții/poziții în cadrul agenților economici din industria turismului, precum și descrierea respectivelor funcții. În plus, prevederile referitoare la structura instituțională, conținute în ordinul vizat, nu corespund situației actuale (i.e. actul menționează Ministerul Culturii și Turismului în calitate de autoritate publică centrală competentă, etc.).

Secțiunea 8 – Guvernarea și administrarea industriei turismului la nivel național și local: structura instituțională curentă și recomandări de amendamente

a) Legislația națională

Delimitarea funcțiilor de elaborare și de promovare a politicilor, pe de o parte, de funcțiile de implementare a acestora, pe de altă parte, este unul dintre principiile fundamentale de organizare și funcționare a administrației publice centrale de specialitate, potrivit **art. 4 din Legea nr. 98/04.05.2012, privind administrația publică centrală de specialitate**, bazându-se pe necesitatea prevenirii conflictelor de interese.

Prin **Hotărârea Guvernului nr. 911 din 25 iulie 2016** a fost aprobată Strategia privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020, iar prin Hotărârea Guvernului nr. 1351 din 15 decembrie 2016, a fost aprobat Planul de acțiuni pe anii 2016-2018 pentru implementarea acestei Strategii.

Strategia privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020 consacră principiul de **parteneriat și dialog instituțional**, în ceea ce privește garantarea posibilităților reale de cooperare între autorități publice, sector privat și societatea civilă.

Divizarea competențelor în domeniul turismului poate fi analizată la moment prin raportare la două sisteme de referință: (i) legislația în vigoare, (ii) proiectele de acte normative elaborate de Centrul de Implementare a Reformelor și propuse spre consultări publice în ultimele luni ale anului 2017 (i.e. proiectul Legii nr. 74/2018).

În cele ce urmează, vom prezenta sistemul divizării funcțiilor instituționale în cadrul autorităților publice la nivel național și local.

1. Funcții de elaborare a politicilor

Elaborarea politicilor statului în domeniul economiei este o funcție atribuită Ministerului Economiei și Infrastructurii, prin Regulamentul cu privire la organizarea și funcționarea Ministerului Economiei și Infrastructurii, aprobat prin **Hotărârea Guvernului nr. 690/2017**. Totodată, proiectul Legii pentru modificarea Legii nr. 352/2006 cu privire la organizarea și desfășurarea activității turistice în Republica Moldova, plasat spre consultări publice în noiembrie 2017¹¹⁹, consacră același transfer al funcției de elaborare a politicilor în domeniul turismului către Ministerul Economiei și Infrastructurii.

Sub aspect internațional, deși există state în care funcționează ministere cu competențe exclusive în domeniul turismului (e.g. Brazilia, Bulgaria, Costa Rica, Croația, Egipt, India, Israel, Malta, Mexic, Maroc, Filipine, Africa de Sud), **o tendință crescândă este combinarea atribuțiilor în sectorul turismului în cadrul ministerelor economiei** (business, industrie, comerț), așa precum se atestă în următoarele țări – Austria, Canada, Columbia, Danemarca, Estonia, Finlanda, Franța, Germania, Grecia, Ungaria, Islanda, Letonia, Lituania, Luxemburg, Olanda, Noua Zeelandă, Norvegia, Portugalia, Spania, Suedia, Elveția și Statele Unite ale Americii¹²⁰.

2. Funcții de implementare

Proiectul Legii pentru modificarea Legii nr. 352/2006 cu privire la organizarea și desfășurarea activității turistice în Republica Moldova, plasat spre consultări publice în noiembrie 2017¹²¹ și înregistrat în Parlamentul RM cu nr. 74 din 01.03.2018, transferă către **Agencia Servicii Publice** următoarele funcții de bază:

- (i) administrarea Registrului structurilor de primire turistică;
- (ii) eliberarea certificatelor de clasificare a structurilor de primire turistică.

3. Funcții de promovare

La 04 aprilie 2018, Guvernul RM a adoptat Hotărârea cu privire la organizarea și funcționarea Agenției de Investiții – autoritate administrativă centrală din subordinea Guvernului, organizată prin transformarea Organizației de Atragere a Investițiilor și Promovare a Exportului din Moldova, și absorbția Agenției Turismului¹²².

Este de menționat că, în baza proiectului, **Agencia de Investiții îi sunt atribuite cinci domenii de activitate**: promovarea imaginii țării pentru atragerea investițiilor străine, susținerea activității investiționale și protejarea investițiilor, promovarea exporturilor, promovarea turismului, fortificarea și implementarea diplomației economice.

În domeniul promovării turismului, Agenției de Investiții i-au fost atribuite următoarele funcții: a) implementarea programelor naționale și participarea la implementarea strategiilor naționale de dezvoltare a turismului, promovarea imaginii țării ca destinație turistică; b) identificarea barierelor în activitățile de turism și formularea recomandărilor de soluționare a acestora; c) acordarea de asistență agenților economici și

¹¹⁹ <http://particip.gov.md/proiectview.php?l=ro&idd=4712>

¹²⁰ Raportul OECD „Tourism Trends and Policies 2016”, p. 32, <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/8515041e.pdf?expires=1520604517&id=id&accname=guest&checksum=BE8FBB5DA0555A15618435A00C84F5A8>

¹²¹ <http://particip.gov.md/proiectview.php?l=ro&idd=4712>

¹²² http://gov.md/sites/default/files/document/attachments/intr20_106.pdf

societăților necomerciale din domeniul turismului, precum și autorităților administrației publice locale în scopul dezvoltării turismului; d) colaborarea cu misiunile diplomatice ale Republicii Moldova și cu cele străine acreditate în Republica Moldova, precum și furnizarea informațiilor necesare acestora în domeniul promovării turismului și atragerii investițiilor în domeniul turismului; e) contribuirea la educarea și creșterea capacităților agenților economici din domeniul turismului; f) organizarea participării la expoziții și târguri internaționale, a evenimentelor de promovare, precum și a misiunii de afaceri în Republica Moldova și peste hotare; g) administrarea brandului de țară turistic și a site-ului turistic național; h) elaborarea și implementarea campaniilor de publicitate și comunicare pentru promovarea turismului în Republica Moldova; i) sprijinirea și asistarea agenților economici în atragerea investițiilor și în încheierea de contracte cu investitori; j) atragerea și implementarea proiectelor și programelor finanțate cu suportul partenerilor de dezvoltare, orientate spre promovarea turismului.

Totuși, potrivit hotărârii menționate, în structura internă a Agenției de Investiții nu va fi asigurată reprezentarea pe principii de paritate a mediului privat. Or, deși în cadrul Agenției se instituie un Colegiu, acesta este compus din conducători ai subdiviziunilor interne, fiind permisă participarea altor persoane, însă fără a fi menționată calitatea și numărul acestor persoane.

4. Funcții de informare ca parte componentă a activității de promovare

În baza art. 17 din Legea nr. 352/2006, birourile de informare turistică pot fi create de Ministerul Culturii și Turismului (autoritate inexistentă la moment), de asociațiile profesionale sau de agenții economici din industria turismului în conformitate cu legislația. Misiunile diplomatice ale Republicii Moldova din țările în care se creează atare birouri sunt responsabile de acordarea asistenței logistice necesare, conform legii.

Totodată, în baza legii menționate, birourile de informare turistică pot desfășura următoarele activități:

- a) promovarea produsului turistic național și a agenților economici din industria turismului, inclusiv prin editarea și distribuirea publicațiilor informaționale și cartografice despre serviciile turistice, obiectivele și localitățile turistice;
- b) rezervarea spațiilor de cazare, a biletelor pentru diverse mijloace de transport, pentru spectacole, manifestări sportive etc.

În anul 2017, în municipiul Chișinău a fost deschis primul Centru de informare turistică, destinat prezentării unor informații complete și veridice referitoare la destinațiile turistice de pe teritoriul țării, promovării ofertei turistice naționale și a Republicii Moldova ca destinație în circuitul turistic internațional.

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 liberale¹²³.

În **Estonia**, centrul de informare turistică colectează și furnizează informații imparțiale cu privire la furnizarea serviciilor turistice și obiective turistice, fiind totodată împuternicit să presteze contra cost următoarele servicii: rezervare de cazare, medierea serviciilor de transport, vânzări de papetărie, publicații, suveniruri, bilete la evenimente, etc.¹²⁴.

Concluzii:

- 1) Ținând cont de importanța activității de informare a turiștilor pentru o promovare eficientă a imaginii țării și a destinațiilor turistice din Moldova, este necesară modificarea art. 17 din Legea nr.

352/2006, pentru a preciza subiecții care pot avea calitatea de fondator al birourilor de informare turistică – Ministerul Economiei și Infrastructurii, autoritățile administrației publice locale, Agenția de Investiții, asociațiile profesionale sau agenții economici din industria turismului. De asemenea, este necesară precizarea faptului că birourile de informare turistică vor acționa în baza regulamentelor de activitate aprobate de fondatori.

- 2) Se propune elaborarea unui plan de acțiuni în scopul identificării localităților turistice din RM și a piețelor externe, în care birourile de informare urmează a fi deschise în mod prioritar, precum și stabilirea unor ținte și indicatori de performanță în această privință.

5. Organizarea și administrarea activității turistice la nivel local

La nivel local, în conformitate cu art. 8 din Legea nr. 352/2006, până la aprobarea proiectului Legii nr. 74/2018, activitatea turistică în teritoriu este reglementată de Ministerul Culturii și Turismului (inexistent la moment) în colaborare cu autoritățile administrației publice locale.

În același timp, autoritățile administrației publice locale au următoarele atribuții în domeniul turismului:

- a) inventariază principalele resurse turistice;
- b) participă la elaborarea rutelor turistice în conformitate cu programele de dezvoltare a turismului;
- c) creează condiții favorabile pentru activitatea în teritoriu a agenților economici din industria turismului și a asociațiilor obștești din domeniul turismului;
- d) contribuie la renovarea, protecția și conservarea resurselor turistice prin reglementarea impactului antropoc și respectarea normelor de punere în valoare a acestora;
- e) delimitează și autorizează teritoriile pentru odihnă și agrement;
- f) întreprind acțiuni de amenajare turistică teritorială;
- g) asigură dotarea teritoriilor autorizate cu indicatoarele turistice necesare;
- h) contribuie la dotarea acestor teritorii cu facilități minime pentru vizitatori (locuri amenajate pentru prepararea și servirea mesei, pentru acumularea deșeurilor, grupuri sanitare etc.);
- i) contribuie la ameliorarea și protecția mediului prin elaborarea și realizarea unor acțiuni și programe speciale coordonate cu autoritatea centrală pentru resurse naturale și mediu;
- j) antrenează populația locală în activitatea turistică;
- k) contribuie la dezvoltarea diferitelor forme de turism în teritoriu.

Totuși, precum se menționează în Strategia “Turism 2020”, “la nivel teritorial, domeniul este reprezentat episodic de câte un specialist în direcțiile/secțiile cultură sau direcțiile economice ale consiliilor administrației publice locale.” În același timp, **Strategia națională de dezvoltare regională pentru anii 2016-2020**, aprobată prin Legea nr. 239 din 13.10.2016, prevede obiectivul îmbunătățirii guvernantei în domeniul dezvoltării regionale prin implementarea cu succes a politicii de descentralizare și autonomiei locale în direcția sporirii capacităților instituționale ale administrației publice locale pentru implementarea politicii și a proiectelor de dezvoltare regională.

Concluzie: Este necesară consolidarea capacităților administrative, financiare și de resurse umane ale autorităților locale în scopul implementării politicii statului în domeniul turismului, stimulării activității turistice, precum și dezvoltării infrastructurii la nivel regional. De asemenea, se recomandă înființarea organizațiilor de management al destinațiilor (OMD), precum se va analiza în detaliu în secțiunea 8/1.

- b) Practica internațională

Pentru a depăși dificultățile aferente politicilor de stat în domeniul turismului, este esențială asigurarea unor sisteme și procese care să definească strategia statului și etapele necesare pentru implementarea acesteia, în vederea dezvoltării sustenabile a turismului național și creșterii competitivității acestuia (UNWTO, 2011).

¹²³ <http://legislatie.just.ro/Public/DetaliuDocument/96733>

¹²⁴ Legea Turismului a Estoniei, în vigoare din 01.03.2001, modificată la 07.01.2018, <https://www.riigiteataja.ee/akt/128122017031>

În anul 2011, Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică a stabilit următoarele principii ale buneii guvernări: responsabilitate, transparență, eficiență, viziune strategică, respectarea principiilor statului de drept. În plus, în virtutea specificului domeniului turismului, este necesară integrarea politicilor la nivel vertical și orizontal din sectoarele conexe (e.g. regimul de trecere a frontierei de stat, transport, mediu, alimentație publică, etc.), precum și luarea în considerație a capacităților organizațiilor și persoanelor în dezvoltarea și implementarea politicilor.

Potrivit raportului Organizației Mondiale a Turismului, există o tendință pentru guvernele țărilor dezvoltate de a adopta o poziție liberală față de dezvoltarea turismului, acționând în calitate de facilitator al investițiilor private prin oferirea de stimulente și parteneriate public-private¹²⁵.

Astfel, încă în anul 2000, potrivit datelor Organizației Mondiale a Turismului, în majoritatea statelor intervievate, au fost înființate sau recunoscute de către stat organizații naționale semi-publice (NTO) responsabile de promovarea turismului receptor, pe principii de parteneriat public-privat¹²⁶. Parteneriate public-private au fost implementate în astfel de țări precum **Australia, Austria, Canada, Franța, Suedia, Regatul Unit**. Parteneri durabili ai sectorului privat au fost astfel de organizații de implementare a politicilor în turism (NTO), precum Destination Canada, Atout Franța (Maison de la France până în 2009) și VisitBritain.

În **Slovenia**, agenția responsabilă de promovarea produselor turistice naționale pe piețele externe și internă, exercită următoarele atribuții de bază:

- (i) planificarea, elaborarea și implementarea programelor de marketing pentru oferta turistică a țării, precum și promovarea zonelor turistice naționale;
- (ii) înființarea și gestionarea unei rețele de reprezentanțe turistice în străinătate;
- (iii) constituirea, mentenanța și actualizarea sistemului integrat de informare turistică din țară;
- (iv) promovarea parteneriatelor la nivelul zonelor turistice;
- (v) promovarea parteneriatelor în dezvoltarea și introducerea de noi produse turistice integrate, importante din punct de vedere național;
- (vi) colectarea, analiza și furnizarea de informații relevante pentru marketing în domeniul turismului – suport informațional pentru planificare și promovare în toate domeniile și la toate nivelele de activitate¹²⁷.

Potrivit Organizației Mondiale a Turismului¹²⁸, în cadrul parteneriatelor public-private, în sens larg, sectorul public urmează să îndeplinească următoarele sarcini:

- Să contureze o viziune pentru dezvoltarea turismului;
- Să pună la dispoziție un cadru favorabil inițiativelor antreprenoriale în domeniu, care sprijină o marjă de profitabilitate sustenabilă și previzibilă pentru sectorul privat, oferind libertatea necesară pentru circulația capitalului și facilitând investițiile;
- Să creeze și să gestioneze resursele bugetului public pentru dezvoltarea turismului;
- Să asigure dezvoltarea și menținerea infrastructurii turistice;
- Să asigure o piață suficient de deschisă, fără bariere nejustificate de intrare;
- Să garanteze previzibilitate în reglementare și impunere fiscală;

Pe de altă parte, în aceeași configurație, sectorul privat este responsabil:

- Să furnizeze expertiza și resursele financiare necesare pentru dezvoltarea structurilor de primire turistică și de prestare a serviciilor turistice;
- Să-și asume o responsabilitate colectivă pentru dezvoltarea unor standarde etice și de bune practici la nivel de industrie;
- Să contribuie la protecția mediului și patrimoniului cultural;
- Să stimuleze participarea reprezentanților comunităților locale în dezvoltarea turismului;
- Să contribuie la dezvoltarea sistemelor de educație profesională calitativă;
- Să colaboreze cu autoritățile publice pentru asigurarea securității turiștilor;
- Să utilizeze tehnologiile informaționale pentru a îmbunătăți eficiența operațională, activitatea de promovare și calitatea în servicii.

c) Concluzii:

În calitate de obiectiv pe termen lung, se recomandă crearea unei instituții publice, organizate pe principii de parteneriat public-privat, care să asume funcțiile de promovare și implementare a politicilor în sectorul turismului, inclusiv atribuțiile de: administrare a Registrului turismului, creare și administrare a zonelor turistice naționale, emitere a certificatelor de clasificare pentru unități de cazare, înregistrare benevolă a rutelor turistice, crearea birourilor de informare turistică. Această entitate urmează să dețină un statut similar cu cel al Oficiului Național al Viei și Vinului (ONVV).

Sub-secțiunea 8/1 – Organizațiile de management al destinațiilor

8.1. Cu privire la regimul destinațiilor turistice:

În conformitate cu art. 3 al Legii nr. 352/2006, *destinația turistică* este un spațiu geografic sau loc spre care se îndreaptă o persoană în scop turistic.

Totuși, legislația în vigoare nu conține reglementări în ceea ce privește înființarea și funcționarea organizațiilor de management al destinației, drepturile și obligațiile acestora, întru consolidarea organizațiilor și părților interesate în diversificarea produsului turistic, valorificarea potențialului și coordonarea activităților în cadrul destinației turistice.

Cu titlu de drept comparat, în **România, organizația de management al destinației (OMD)** este entitate cu personalitate juridică, ce funcționează în baza legislației cu privire la asociații și fundații, fiind **formată prin asocierea autorităților publice locale din componența destinației cu organizațiile/federațiile patronale din turism sau, după caz, cu reprezentanți ai mediului privat din turism**. Scopul constituirii OMD este asigurarea realizarea politicii de marketing și promovare și gestionarea coordonată a componentelor destinației în scopul dezvoltării și valorificării potențialului turistic al destinației. În calitate de membri asociați ai OMD, pot acționa – asociații de promovare, asociații profesionale, administratori ai ariilor protejate, mediu academic de formare profesională în turism, etc.¹²⁹

Pe de altă parte, parteneriatul public-privat pentru dezvoltarea destinațiilor turistice se poate constitui prin relații contractuale, în forma **acordurilor de colaborare pentru administrarea destinațiilor**, încheiate între reprezentanții autorităților administrației publice și mediu privat, în scopul stabilirii clare a responsabilităților asumate de fiecare parte pentru promovarea serviciilor turistice, diversificarea ofertei și îmbunătățirea calității acesteia, dezvoltarea infrastructurii și alte activități. Cu titlu de drept comparat, acorduri de gestionare a destinațiilor (i.e. „destination contracts”) sunt utilizate în **Franța**, acestea fiind implementate

¹²⁵ Global Report on Public-Private Partnership: Tourism Development, http://cf.cdn.unwto.org/sites/all/files/pdf/global_report_public_private_partnerships_v8.pdf

¹²⁶ Report “Public-private sector cooperation”, WTO Business, Council, 2000, p. 12

¹²⁷ Art. 10 din Legea Sloveniei privind promovarea dezvoltării turismului (ZSRT), <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO1577>

¹²⁸ Report “Public-private sector cooperation”, WTO Business, Council, 2000, p. 63

¹²⁹ <http://turism.gov.ro/web/wp-content/uploads/2017/10/Nota-de-Fundamentare-OMD-24.10.2017.pdf>

prin planuri de acțiuni anuale, care stabilesc contribuțiile de resurse financiare și de altă natură ale părților¹³⁰.

Concluzii:

Se recomandă reglementarea regimului juridic și stimularea constituirii organizațiilor de management al destinațiilor (DMO) pentru administrarea destinațiilor turistice în parteneriat între autoritățile administrației publice locale și mediu privat, conform strategiilor, programelor de marketing și planurilor de activitate comune.

Secțiunea 9 – Controlul de stat în domeniul activității turistice: structura instituțională curentă și recomandări de amendamente

Modul de exercitare a controlului de stat asupra activității de întreprinzător este reglementat, în mod primar, prin Legea nr. 131/2012 privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător.

Totodată, legea-cadru în domeniul turismului, nr. 352/2006, a fost amendată prin Legea nr.185 din 21 septembrie 2017, pentru modificarea și completarea unor acte legislative, în contextul reformei organelor de control și actelor permissive.

Astfel, potrivit completărilor introduse în art.8 alin. (4) al Legii nr. 352/2006, **controlul calității serviciilor turistice prestate se efectuează de către Agenția pentru Protecția Consumatorilor și Supravegherea Pieței** în conformitate cu prevederile Legii nr. 131/2012 privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător, în baza petițiilor și a sesizărilor consumatorilor privind calitatea nesatisfăcătoare a serviciilor turistice prestate. În acest sens, se recomandă să fie exclusă din art. 8 alin. (4) al Legii nr. 352/2006 sintagma „*privind calitatea nesatisfăcătoare a serviciilor turistice prestate*” după cuvintele „*în baza petițiilor și a sesizărilor consumatorilor*”, pentru a evita limitarea obiectului petițiilor din partea consumatorilor la verificarea cerințelor de calitate a serviciilor prestate.

Anterior, Legea pentru modificarea și completarea unor acte legislative nr. 230 din 23.09.2016 a atribuit domeniul supravegherii conformității serviciilor turistice Agenției pentru Protecția Consumatorilor și Supravegherea Pieței.

Cu titlu de drept comparat, în **Letonia**, potrivit Legii turismului (în redacția modificată prin Legea nr. 239/2017)¹³¹, supravegherea activității de prestare a serviciilor de către agenții economici din sectorul turismului este atribuită, în mod analog, Centrului pentru Protecția Drepturilor Consumatorului.

Într-o altă ordine de idei, este de menționat că domeniul controlului de stat asupra agenților economici din industria turismului este reglementat *inter alia* prin actul normativ subordonat legii - **Hotărârea Guvernului nr. 366 din 27.05.2014, cu privire la aprobarea Metodologiei de planificare a activității de control în baza analizei criteriilor de risc asupra activității agenților economici din industria turismului.**

Totuși, Legea nr. 131/2012 privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător a fost modificată esențial de la momentul adoptării Metodologiei vizate. În particular, amendamentele introduse prin Legea nr. 230 din 23.09.2016 (în vigoare din 28.10.2016) clarifică temeiurile și condițiile efectuării controalelor inopinate (art. 19) și controalelor planificate sub aspectul periodicității, planului controalelor, notificării delegației de control, etc.

¹³⁰ Destination Contracts – supporting attractive brands in France, OECD Tourism Trends and Policies 2016, p. 32, http://www.oecd-ilibrary.org/industry-and-services/oecd-tourism-trends-and-policies-2016_tour-2016-en;jsessionid=3fbq4vnonk3ew.x-oecd-live-02

¹³¹ <https://www.vestnesis.lv/op/2017/239.1>

Astfel, Metodologia de planificare a activității de control în baza analizei criteriilor de risc asupra activității agenților economici din industria turismului, aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 366/2014, se bazează pe criterii care, parțial, și-au pierdut actualitatea în contextul amendării Legii nr. 131/2012 și Legii nr. 352/2006. Cu titlu de exemplu, metodologia se bazează pe criterii precum – aprecierea încălcărilor prin prisma impactului asupra menținerii, suspendării sau retragerii licenței, sau anulării actului de clasificare – acte permissive a căror obligativitate a fost eliminată prin Legea nr. 185/2017.

Concluzie: Având în vedere circumstanțele descrise, este necesară revizuirea metodologiei de control aprobate prin Hotărârea Guvernului nr. 366/2014.

Cu privire la controlul de stat în domenii conexe activității turistice:

Controlul de stat în domenii conexe activității turistice, dar care prezintă relevanță pentru protecția drepturilor consumatorului de servicii turistice, este exercitat de către sistemul de organe de control de stat, prezentat în tabelul ce urmează ¹³².

Nr. crt.	Organul de control	Domeniul
1	Agenția Națională pentru Siguranța Alimentelor	Sanitar-veterinar, fitosanitar, siguranța alimentelor și a materialelor care vin în contact cu produsele alimentare aflate în uz pe întreg lanțul alimentară, producerea și circulația vinului și produselor alcoolice, protecția consumatorilor în domeniul alimentară și siguranța ocupațională
2	Agenția pentru Protecția Consumatorilor și Supravegherea Pieței	Supravegherea pieței privind produsele nealimentare și conformitatea serviciilor (inclusiv turistice), protecția consumatorilor
3	Agenția pentru Supraveghere Tehnică	Siguranța obiectelor industriale periculoase, siguranța antiincendiară și protecție civilă, construcții și urbanism, siguranța ocupațională, supravegherea pieței privind materialele de construcție și utilajele/obiectele industriale periculoase, geodezie și cartografie. Protecția consumatorilor în domeniul securității industriale și construcțiilor
4	Agenția Națională pentru Sănătate Publică	Supravegherea sănătății publice, siguranța ocupațională, circulația medicamentelor, produselor parafarmaceutice (...)
5	Inspectoratul pentru Protecția Mediului	Protecția mediului, aerului atmosferic, florei, faunei, resurselor forestiere, piscicole, acvatice, solului, utilizarea subsolului și resurselor naturale. Siguranța ocupațională. Supravegherea pieței privind ambalajele și deșeurile de ambalaje
6	Serviciul Vamal	Respectarea măsurilor de politică economică, a drepturilor de import și de export la introducerea și la scoaterea bunurilor de pe teritoriul Republicii Moldova (...)
7	Serviciul Fiscal de Stat	Domeniul fiscal, respectarea obligațiilor pecuniare față de bugetul public național în limita competenței stabilite de lege, față de bugetul asigurărilor sociale de stat și calcularea corectă și virarea în termen a primelor de asigurare obligatorii de asistență medicală
8	Agenția Națională Transport Auto	Îndeplinirea condițiilor acordurilor internaționale în domeniul transportului rutier. Siguranța ocupațională. Protecția consumatorilor în domeniul transportului rutier. Combaterea

¹³² Tabelul este preluat, cu modificări redacționale, din anexa Legii nr. 131/2012, privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător.

		transportului rutier ilicit. Respectarea de către operatorii de transport rutier a cerințelor de calitate și securitate în cadrul prestării serviciilor de transport rutier de persoane și de mărfuri. Respectarea procesului tehnologic de către operatorii de transport rutier, organismele de certificare, autogări și stațiile publice (...)
9	Autoritatea Aeronautică Civilă	Siguranța zborurilor. Calitatea serviciilor prestate de aviația civilă. Siguranța ocupațională. Protecția consumatorilor în domeniul transportului aeronautic. Securitatea aeronautică
10	Agencia Navală	Securitatea navigației pe căile navigabile interne și în raza portuară. Calitatea și inofensivitatea serviciilor de transport naval și a navigației în genere. Siguranța ocupațională. Protecția consumatorilor în domeniul transportului naval (...)
11	Centrul Național pentru Protecția Datelor cu Caracter Personal	Asigurarea nivelului adecvat de securitate a datelor cu caracter personal prelucrate în cadrul sistemelor informaționale și/sau registrelor ținute manual
12	Inspectoratul de Stat al Muncii	Respectarea prevederilor legale referitoare la raporturile de muncă
13	Agencia Națională de Asigurare a Calității în Învățământul Profesional	Calitatea învățământului profesional și de formare continuă, respectarea cerințelor de acreditare și autorizare a entităților ofertante de programe și servicii educaționale

Secțiunea 10 - Condiții de traversare a frontierei RM. Regimul de vize

Legislația primară care reglementează condițiile de intrare a turiștilor pe teritoriul Republicii Moldova și condițiile administrative aferente este reprezentată prin:

- 1) Legea cu privire la frontiera de stat, nr. 215 din 04.11.2011,
- 2) Legea privind regimul străinilor în Republica Moldova, nr. 200 din 16.07.2010¹³³.

Cetățenii din 69 de state, inclusiv țări-membre UE, pot intra în RM pentru o perioadă de până la 90 zile în decursul a 6 luni, fără a avea nevoie de viză. Pentru cetățenii statelor pentru care se impune obligația deținerii vizei, este disponibil un sistem electronic de aplicare pentru viza de scurtă ședere (tip C)¹³⁴.

Condițiile specifice de intrare în Republica Moldova sunt stabilite în art. 17 din Legea cu privire la frontiera de stat, nr. 215 din 04.11.2011.

Se recomandă elaborarea amendamentelor necesare pentru excluderea din art. 17 alin. (1) lit. c) al Legii cu privire la frontiera de stat a obligației de prezentare către polițiștii de frontieră a voucherului turistic, în cazul călătoriilor turistice sau desfășurate din motive personale. Or, precum s-a argumentat în secțiunile anterioare ale prezentului studiu, condiția deținerii voucherului turistic nu corespunde bunelor practici internaționale, împiedicând încheierea contractelor de prestări servicii turistice prin utilizarea mijloacelor electronice.

Secțiunea 11 – Statistica în domeniul turismului

¹³³ <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=336056>

¹³⁴ <https://www.evisa.gov.md/>

a) Legislația națională

1) Cu privire la Registrul turismului

Potrivit sondajului efectuat, prin mijloace electronice, în procesul elaborării Cărții Albe, 84,2% din respondenții – reprezentanți ai industriei, au declarat că este necesar un Registru național al turismului.

Deși cadrul normativ necesar pentru implementarea conceptului de Registru al turismului a fost adoptat (i.e. Legea nr. 352/2006, Hotărârea Guvernului nr. 559/2015 cu privire la aprobarea Conceptului Sistemului informațional automatizat Registrul turismului), **mecanismul de înregistrare nu este aplicabil până în prezent**, fapt care:

- (i) determină lipsa unui sistem integrat de evidență a agenților economici din industria turismului, rutelor, destinațiilor, obiectivelor și resurselor turistice;
- (ii) limitează setul de informații disponibile publicului și autorităților pentru adoptarea corectă și informată a deciziilor în domeniu;
- (iii) încetinește procesul de evaluare a potențialului turistic al unităților administrativ-teritoriale, instituire de zone turistice, înregistrare și promovare de rute turistice.

În conformitate cu Hotărârea Guvernului nr. 559/2015, funcțiile de bază ale Sistemului Informațional al Registrului turismului (SIA RT) sunt următoarele:

- 1) formarea bazei de date a sistemului;
- 2) identificarea și luarea în evidență primară a obiectivelor turistice prin atribuirea unui identificator unic obiectului de evidență și introducerea volumului stabilit de informație în banca de date a SIA RT;
- 3) actualizarea datelor despre obiectele de evidență în cazul producerii unor evenimente prevăzute de scenariile de bază, care constau în completarea și modificarea semnificațiilor atributelor obiectelor informaționale;
- 4) radierea din evidență a obiectului informațional prin modificarea statutului acestuia;
- 5) organizarea asigurării informaționale prin oferirea accesului la datele din banca de date a SIA RT tuturor autorităților și instituțiilor implicate în procesele de înregistrare, modificare și radiere a obiectelor patrimoniului turistic al Republicii Moldova, în conformitate cu legislația și competențele atribuite acestora;
- 6) asigurarea fluxurilor de lucru și a mecanismelor de control asupra îndeplinirii acestora;
- 7) asigurarea interacțiunii SIA RT cu alte sisteme informaționale. Schimbul de informație cu alte sisteme informaționale automatizate se realizează în baza prezentului Concept;
- 8) asigurarea veridicității datelor la toate etapele de colectare, stocare și prezentare;
- 9) asigurarea protecției datelor și securității acestora la toate etapele de acumulare, păstrare, prelucrare și utilizare a resurselor informaționale de stat;
- 10) asigurarea autorităților administrației publice competente și a publicului cu informație relevantă;
- 11) asigurarea veridicității și plenitudinii informației la colectarea datelor din sursele primare;
- 12) asigurarea integrității datelor la toate etapele de colectare, stocare, prelucrare și utilizare a acestora;
- 13) asigurarea raportării statistice.

Potrivit aceleiași surse, Registrul turismului urmează să cuprindă și să mențină evidența informațiilor cu privire la următoarele categorii:

- ✓ obiective turistice;
- ✓ elementele de infrastructură turistică;
- ✓ subiecții activității turistice: agenții de turism și a turoperatorilor; ghizi de turism; asociații de branșă; instituții de învățământ a căror ofertă educațională include studii în domeniul turismului;
- ✓ evenimente culturale și sportive de interes turistic,

- ✓ rute turistice;
- ✓ conturul evidenței datelor statistice, care include informații privind domeniul turistic din Republica Moldova, precum și date statistice provenite din surse interne (Registrul turismului) și externe (Biroul Național de Statistică). Acest contur include următoarele funcții: evidența rapoartelor exterioare; evidența rapoartelor interne; evidența datelor statistice care se conțin în rapoartele exterioare: numărul de vizitatori; unitățile de cazare, inclusiv datele despre activitatea acestora; agențiile de turism, inclusiv datele despre activitatea acestora;
- ✓ conturul evidenței automatizate a documentelor, care înglobează evidența automatizată a documentelor aferente patrimoniului turistic al Republicii Moldova sau activității turistice. Conturul include următoarele funcții:
 - a) evidența certificatelor de patrimoniu turistic;
 - b) evidența certificatelor de clasificare a unităților de cazare;
 - c) evidența certificatelor de absolvire a cursurilor de perfecționare.

2) Cu privire la raportare statistică în domeniul turismului:

În ceea ce privește evidența și suportul statistic în domeniul turismului, reglementările în vigoare impun prezentarea următoarelor categorii de rapoarte/formulare¹³⁵:

- 1) **formularul 1-A-SC**, cu privire la capacitatea structurilor de primire turistică colective cu funcțiuni de cazare, se prezintă anual de către persoanele juridice și fizice care administrează structuri de cazare;
- 2) **formularul 1-B-SC**, care evaluează frecvența structurilor de primire turistică colective cu funcțiuni de cazare, se prezintă trimestrial de către persoanele juridice și fizice care administrează structuri de cazare;
- 3) **formularul 1-tur**, prezentat trimestrial de către agenții de turism și turoperatori.

Potrivit sondajului efectuat, prin mijloace electronice, în procesul elaborării Cărții Albe, 80% din respondenții – reprezentanți ai industriei, au declarat că este necesară revizuirea conținutului formularelor statistice în domeniul turismului.

- b) Practica internațională:

Regulamentul (UE) nr. 692/2011 al Parlamentului European și al Consiliului din 6 iulie 2011, privind statisticile europene referitoare la turism, stabilește un cadru comun pentru dezvoltarea și difuzarea sistemică a statisticilor europene referitoare la turism. În acest scop, statele membre colectează, elaborează, prelucrează și transmit statistici armonizate referitoare la cererea și oferta turistice¹³⁶.

Datele care urmează să fie transmise de către statele membre se referă la:

- 1) turismul interior – capacitatea și ocuparea unităților de cazare turistică;
- 2) turismul interior – înnoptările turistice în cazare neînchiriată;
- 3) turism național – caracteristicile călătoriilor turistice și ale vizitatorilor;
- 4) turism național – caracteristicile vizitelor de o zi.

În ceea ce privește sursele datelor, statele membre pot produce datele necesare prin utilizarea unei combinații de surse:

- 1) sondaje de opinie, acolo unde entităților de raportare le sunt solicitate date actuale, exacte și complete;
- 2) alte surse corespunzătoare, inclusiv date administrative, dacă acestea sunt corespunzătoare, actuale și relevante;
- 3) proceduri de estimare statistică adecvate.

Într-o altă ordine de idei, **Organizația Mondială a Turismului a elaborat o Metodologie recomandată pentru instituirea Contului Satelit în Turism**¹³⁷. Este de menționat că, Contul Satelit în Turism presupune analiza detaliată a tuturor aspectelor legate de cererea de bunuri și servicii, care ar putea fi asociate turismului, conținând:

- 1) cuantificarea macroeconomică agregată a contribuției turismului la economia națională, precum produsul intern brut direct din turism (tourism direct gross domestic product TDGDP);
- 2) date privind consumul de servicii turistice, în sensul larg care cuprinde activitățile vizitatorilor în calitate de consumatori;
- 3) indicatori de performanță a industriei precum numărul de persoane angajate și conexiuni cu alte sectoare ale economiei naționale;
- 4) corelația între datele economice și informația non-monetară în domeniul turismului, precum numărul de vizite, durata sejurului, scopul călătoriei, tipurile de transport utilizate, etc.

c) Sinteza concluziilor și recomandărilor pentru Secțiunea a 11-a

Întru asigurarea unui sistem integrat de evidență statistică a agenților economici din industria turismului, rutelor, destinațiilor, obiectivelor și resurselor turistice, se recomandă implementarea următoarelor recomandări:

- 1) Transmiterea informației statistice periodice în baza principiului ghișeului unic, conform unui formular de raportare statistică, pentru prelucrare de către Biroul Național de Statistică, instituția publică responsabilă în domeniul promovării turismului și autoritatea publică cu funcții de implementare în turism;
- 2) Administrarea Registrului turismului de către autoritatea administrației publice centrale responsabilă de prestarea serviciilor publice (i.e. Agenția Servicii Publice), iar autoritatea administrației publice centrale responsabilă de promovarea turismului va avea un drept de contribuție și acces la acest registru. În calitate de obiectiv pe termen lung, se recomandă transferul atribuțiilor descrise către o instituție publică înființată pe principii de parteneriat public-privat pentru implementarea politicilor și promovare în domeniul turismului;
- 3) Implementarea conceptului de Sistem Informațional Automatizat „Registrul turismului”, conform Hotărârii Guvernului nr. 559/2015 cu privire la aprobarea Conceptului Sistemului informațional automatizat Registrul turismului, în baza platformei elaborate de Centrul de Guvernare Electronică. Totodată, se recomandă modificarea și completarea Hotărârii Guvernului nr. 559/2015, întru consacrarea mecanismelor de transmitere directă, în regim online, a datelor și formularelor necesare de către beneficiarii de servicii publice și agenții economici din domeniul turismului;

¹³⁵ Hotărârea Guvernului nr. 1463 din 30.12.2016, cu privire la aprobarea Programului lucrărilor statistice pe anul 2017

¹³⁶ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:02011R0692-20140101&from=RO>

¹³⁷ Tourism Satellite Account: Recommended Methodological Framework, https://unstats.un.org/unsd/publication/seriesf/seriesf_80rev1e.pdf

- 4) Revizuirea conținutului formularelor statistice 1-TUR, 1-A-SC și 1-B-SC, și aplicarea sistemelor electronice de remitere a raportării statistice în domeniu, în vederea realizării unor economii de timp și resurse financiare;
- 5) În calitate de obiectiv pe termen mediu și lung, se recomandă implementarea conceptului de Cont Satelit în Turism¹³⁸, conform recomandărilor Organizației Mondiale a Turismului. Însă, având în vedere că acest concept va presupune crearea unui sistem complex de date (e.g. cheltuielile turistice pe produse și clase de vizitatori, consumul interior pe produse turistice, bunuri și servicii conexe, oferta internă, etc.), cercetări statistice și surse de informație necesare pentru integrarea Contului Satelit în Turism, precum și elaborarea unei metodologii de compilare, acest obiectiv nu este propus pe termen scurt. În aceeași ordine de idei, potrivit sondajului efectuat, prin mijloace electronice, în procesul elaborării Cărții Albe, 47,4% din respondenți – reprezentanți ai industriei au declarat că implementarea Contului Satelit în Turism este necesară, însă după o perioadă de tranziție, fiind prematură la moment, iar 10,5 % din respondenți au declarat că implementarea acestui concept nu este necesară.

CONCLUZII PRIVIND IMPLEMENTAREA RECOMANDĂRILOR

Implementarea soluțiilor regulatorii pentru crearea unui mediu favorabil dezvoltării alerte și durabile a industriei turismului în Moldova, prezentate în raport, vor face necesară modificarea atât a Legii nr. 352 din 24.11.2006, *cu privire la organizarea și desfășurarea activității turistice în Republica Moldova*, cât și a cadrului normativ conex.

În particular, se menționează că Strategia de dezvoltare a turismului „Turism 2020” aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 338 din 19.05.2014 necesită a fi actualizată și completată conform recomandărilor din prezentul studiu, avându-se, totodată, în vedere faptul că indicatorii de progres stabiliți în pct. 88 au fost depășiți.

De asemenea, este necesară adoptarea unui Plan de Acțiuni pentru Implementarea Strategiei în anii 2018 – 2020, ținând cont de prioritățile dezvoltării turismului intern și receptor, având în vedere că planul actual anexat strategiei se limitează la descrierea activităților pentru anii 2014-2016.

În continuare, tabelul anexat conține o expunere a principalelor recomandări, corelate cu actele normative ce urmează a fi amendate întru implementarea concluziilor și termenele sugerate pentru promovarea amendamentelor.

În același context, se remarcă faptul că, în funcție de natura modificărilor legislative sugerate, în procesul de elaborare a proiectelor de acte normative și analizelor impactului de reglementare aferente, urmează să fie implicate autoritățile administrației publice centrale responsabile de elaborarea politicilor în respectivul domeniu (e.g. Ministerul Finanțelor, Ministerul Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediului și Ministerul Sănătății, Muncii și Protecției Sociale).

Anexe

Foaia de parcurs pentru implementarea recomandărilor

¹³⁸ Sistem statistic ce conține un ansamblu de instrumente și tehnici, care determină conexiunea turismului cu alte ramuri ale economiei și cuantifică ponderea turismului în produsul intern brut al țării.

Domeniu de referință	Turoperatori/ agenții de turism
Recomandarea din Cartea Albă <i>Notă: Prezentul tabel nu are scopul să reflecte toate recomandările incluse în Cartea Albă, ci doar principalele categorii ale acestora, care urmează a fi puse în aplicare pe termen scurt și mediu.</i>	Asigurarea unui sistem unic de evidență a agenților economici din industria turismului: Se recomandă introducerea unui mecanism de notificare a autorității publice care va administra Registrul turismului despre inițierea de către agent economic a activității de turoperator sau agenție de turism. În scopuri de optimizare a procedurilor administrative, această notifi- care urmează a fi efectuată prin completarea unui formular electronic cu confirmare de primire sau transmisă pe principii de ghiseu unic, odată cu procedura de notificare a autorității administrației publice locale (APL) privind inițierea activității de comerț. Notificarea/înreg- istrarea în Registrul turismului nu va fi act permisiv în sensul Legii nr. 160/2011, privind reglementarea prin autorizare a activității de întreprinzător.
Actul normativ ce urmează a fi modificat pentru implementarea recomandării	Perioada de tranziție (Faza 1) - reglementarea notificării pe principii de ghiseu unic, care va face necesară modificarea Legii nr. 231/2010, cu privire la comerțul interior. În decursul anului (Faza 2) - dezvoltarea unui sistem informațional automatizat de evidență și de prestare a serviciilor publice, în regim online, în industria turismului - „Registrul turismului”. Implementarea recoman- dării va face necesară modificarea Legii nr. 352/2006 și a Hotărârii Guvernului nr. 559/2015, cu privire la aprobarea Conceptului Sistemului informațional automatizat „Registrul turismului”.
Termen estimativ Faza 1 <i>Notă: Proiectele de modificări legislative din Faza 1 vor fi elaborate în termen estimativ de 2 luni.</i>	X (elaborarea modi- ficărilor privind trans- miterea notificărilor potrivit principiiului ghiseului unic de către APL către Agenția Servicii Publice)
Termen estimativ Faza 2 <i>Notă: Proiectele de modificări legislative din Faza 2 vor fi elab- orate pe parcursul anului 2018, pe măsura atingerii consensului cu toate autoritățile publice și persoanele consultate.</i>	X (dezvoltarea conceptului de registru electronic prin proiect de hotărâre de Guvern)
Autorități ale administrației publice centrale / instituții publice care necesită a fi consultate	Ministerul Economiei și Infrastructurii, Agenția Servicii Publice, Centrul de Guvernare Elec- tronică
Expertiza necesară	1 consultant specializat în elaborarea concep- tului SIA „Registrul turismului”, 1 jurist

Domeniu de referință	Recomandarea din Cartea Albă <i>Notă: Prezentul tabel nu are scopul să reflecte toate recomandările incluse în Cartea Albă, ci doar principalele categorii ale acestora, care urmează a fi puse în aplicare pe termen scurt și mediu.</i>	Actul normativ ce urmează a fi modificat pentru implementarea recomandării	Termen estimativ Faza 1 <i>Notă: Proiectele de modificări legislative din Faza 1 vor fi elaborate în termen estimativ de 2 luni.</i>	Termen estimativ Faza 2 <i>Notă: Proiectele de modificări legislative din Faza 2 vor fi elaborate pe parcursul anului 2018, pe măsura atingerii consensului cu toate autoritățile publice și persoanele consultate.</i>	Autorități ale administrației publice centrale / instituții publice care necesită a fi consultate	Expertiza necesară
	Asigurarea protecției drepturilor consumatorilor (turisților) și calității înalte a serviciilor prestate: 1. Se recomandă dezvoltarea unui sistem echilibrat de reglementări privind tipurile și cuantumul garanțiilor financiare necesare pentru cazurile de insolvență a turoperatorilor, precum și procedura de val-orificare a acestor garanții de către turiști. 2. Se propune unificarea terminologiei utilizate și reglementarea consolidată a raporturilor contractuale de prestare a serviciilor turistice în Codul civil al RM, în corespundere cu standardele Directivei UE nr. 2302/2015. Se susține promovarea proiectului de modificare a Codului civil, cu abrogarea normelor redundante referitoare la relații contractuale din Legea nr. 352/2006 și Hotărârea Guvernului nr. 1470 din 27.12.2001, care creează confuzii și interpretări dublificate.	1) Codul civil al RM, 2) Legea nr. 352/2006, 3) Hotărârea Guvernului nr. 1470/2001, cu privire la introducerea contractului turistic, voucherului turistic și a fișei de evidență statistică a circulației turiștilor la frontiera Republicii Moldova, 4) un proiect de hotărâre de Guvern privind tipurile, modul de calcul al cuantumulului și procedura de valorificare a garanțiilor financiare pentru cazurile de insolvență a turoperatorilor.	X (elaborarea modificărilor de aducere în concordanță a Legii nr. 352/2006 cu proiectul de modificare a Codului civil, înregistrat în Parlamentul RM la 27.04.2018, în ceea ce privește reglementarea contractelor privind pachetele de servicii de călătorie)	X (elaborarea proiectului hotărârii de Guvern și AIR-ului privind tipurile și cuantumul garanțiilor financiare pentru cazurile de insolvență a turoperatorilor)	Ministerul Economiei și Infrastructurii, Ministerul Justiției, Agenția pentru Protecția Consumatorilor și Supravegherea Pieței	1 jurist, 1 specialist în domeniul pieței de asigurări și garanțiilor financiare
	Legalizarea comerțului electronic cu servicii turistice: Modificarea prevederilor Legii nr. 352/2006, pentru a permite comerțul electronic cu servicii și pachete turistice, prin abrogarea normelor referitoare la voucher turistic și ajustarea regimului asigurării de călătorie (art. 21 din Legea nr. 352/2006).	Legea nr. 352/2006	X		Ministerul Economiei și Infrastructurii	1 jurist

Domeniu de referință	Recomandarea din Cartea Albă <i>Notă: Prezentul tabel nu are scopul să reflecte toate recomandările incluse în Cartea Albă, ci doar principalele categorii ale acestora, care urmează a fi puse în aplicare pe termen scurt și mediu.</i>	Actul normativ ce urmează a fi modificat pentru implementarea recomandării	Termen estimativ Faza 1 <i>Notă: Proiectele de modificări legislative din Faza 1 vor fi elaborate în termen estimativ de 2 luni.</i>	Termen estimativ Faza 2 <i>Notă: Proiectele de modificări legislative din Faza 2 vor fi elaborate pe parcursul anului 2018, pe măsura atingerii consensului cu toate autoritățile publice și persoanele consultate.</i>	Autorități ale administrației publice centrale / instituții publice care necesită a fi consultate	Expertiza necesară
	Reducerea barierelor administrative pentru intrare pe piață și desfășurarea activității economice în domeniul turismului. Ameliorarea calității studiilor și a pregătirii profesionale pentru angajați din domeniul turismului prin: 1) Abrogarea prevederilor referitoare la formarea profesională obligatorie a angajaților turoperatorilor și agenților de turism (art. 38 din Legea nr. 352/2006) și a cerințelor referitoare la vechimea obligatorie în muncă pentru directorii agențiilor de turism și ai turoperatorilor. 2) Modernizarea curriculumelor și a programelor de studii în sistemul național de învățământ, conform prevederilor Codului educației. Instituirea unor modele de instruire profesională în piața de formare profesională continuă și a programelor de instruire cu certificare voluntară în cadrul asociațiilor profesionale (ghizi, hotele, restauran-te, vinării, etc.).	Legea nr. 352/2006	X (abrogarea art. 38 din Legea nr. 352/2006)	X (ajustarea curriculumelor și programelor de formare profesională)	Ministerul Educației, Culturii și Cercetării, Ministerul Economiei și Infrastructurii	asociațiile obștești și profesionale în domeniu, 1 specialist în domeniile conexe profesilor din industria turismului
	Ameliorarea cadrului fiscal pentru stimularea dezvoltării turismului receptor (export de servicii) și activității excursioniste. Se propun următoarele recomandări de natură fiscală: a) reducerea până la 8% a cotei TVA pentru servicii turistice neincluse în pachete de servicii turistice, servicii hoteliere și cele prestate de restaurante; b) scutirea de TVA a excursiilor desfășurate pe teritoriul Republicii Moldova; c) instituirea unor zone turistice naționale, analog al parcurilor industriale, cu aplicarea unor scutiri de impozit pe venit sau cote de impozitare unică pentru investitori în construcția structurilor de primire turistică și amenajărilor aferente; d) acordarea dreptului de prestare a serviciilor turistice fără înregistrare în calitate de persoană juridică sau întreprinzător individual, sub regimul fiscal al patentei de întreprinzător sau al persoanei fizice ce desfășoară activități independente pentru ghizi și alți mici prestatori de servicii turistice, etc.	Codul fiscal al RM	X (proiect de lege și AIR pentru modificarea Codului fiscal)		Ministerul Finanțelor, Ministerul Economiei și Infrastructurii	1 specialist în domeniul fiscal, 1 jurist în domeniul elaborării AIR și legislației aferente

Domeniu de referință	Recomandarea din Cartea Albă <i>Notă: Prezentul tabel nu are scopul să reflecte toate recomandările incluse în Cartea Albă, ci doar principalele categorii ale acestora, care urmează a fi puse în aplicare pe termen scurt și mediu.</i>	Actul normativ ce urmează a fi modificat pentru implementarea recomandării	Termen estimativ Faza 1 <i>Notă: Proiectele de modificări legislative din Faza 1 vor fi elaborate în termen estimativ de 2 luni.</i>	Termen estimativ Faza 2 <i>Notă: Proiectele de modificări legislative din Faza 2 vor fi elaborate pe parcursul anului 2018, pe măsura atingerii consensului cu toate autoritățile publice și persoanele consultate.</i>	Autorități ale administrației publice centrale / instituții publice care necesită a fi consultate	Expertiza necesară
Ghizi de turism	Forme organizatorico-juridice și regim de impozitare potrivite pentru ghizi: Se propune elaborarea amendamentelor necesare pentru reglementarea dreptului de a desfășura activitatea ghidului de turism sub regimul fiscal al patentei de întreprinzător, conform Legii nr. 93-XIV din 15.07.1998, cu privire la patenta de întreprinzător, sau al persoanei fizice ce desfășoară activități independente, în sensul Titlului II din Codul fiscal al RM, cu excepția obligației de utilizare a mașinilor de casă și control.	Alternativa 1 - patenta de întreprinzător - Legea nr. 93-XIV din 15.07.1998, <i>cu privire la patenta de întreprinzător</i> ; Alternativa 2 - activitate independentă - Codul fiscal, însă cu exceptare de la obligația utilizării mașinilor de casă și control.	X (proiect de lege și AIR pentru modificarea Codului fiscal)		Ministerul Finanțelor, Ministerul Economiei și Infrastructurii	1 specialist în domeniul fiscal, 1 jurist în domeniul elaborării AIR și legislației aferente
	Scutirea de TVA a serviciilor prestate de ghizii de turism.	Codul fiscal al RM	X (proiect de lege și AIR pentru modificarea Codului fiscal)		Ministerul Finanțelor, Ministerul Economiei și Infrastructurii	1 specialist în domeniul fiscal, 1 jurist în domeniul elaborării AIR și legislației aferente
	Diversificarea și dezvoltarea programelor de formare profesională pentru ghizi în instituții de învățământ acreditate de stat și în asociații profesionale: 1) Se propune reglementarea rolului asociațiilor profesionale de ghizi de turism în prestarea serviciilor de instruire voluntară a ghizilor și creșterea calității serviciilor prestate de către ghizi. 2) Se recomandă elaborarea în cadrul asociațiilor profesionale a unor coduri deontologice, standarde de etică profesională, regulamente-cadru privind instruirea și certificarea voluntară a ghizilor, precum și privind eliberarea însemnelor/insignelor pentru ghizii care au absolvit programele de formare profesională în cadrul asociațiilor.	Legea nr. 352/2006	X (reglementarea în Legea nr. 352/2006 a rolului asociațiilor profesionale în domeniu)	X (dezvoltarea în cadrul asociațiilor profesionale a programelor de instruire voluntară și a standardelor de etică profesională)	Ministerul Educației, Culturii și Cercetării, Ministerul Economiei și Infrastructurii	1 expert internațional în domeniul profesiei de ghid și instruire, 1 jurist local, 1 consultant în educație profesională continuă

Domeniu de referință	Recomandarea din Cartea Albă <i>Notă: Prezentul tabel nu are scopul să reflecte toate recomandările incluse în Cartea Albă, ci doar principalele categorii ale acestora, care urmează a fi puse în aplicare pe termen scurt și mediu.</i>	Actul normativ ce urmează a fi modificat pentru implementarea recomandării	Termen estimativ Faza 1 <i>Notă: Proiectele de modificări legislative din Faza 1 vor fi elaborate în termen estimativ de 2 luni.</i>	Termen estimativ Faza 2 <i>Notă: Proiectele de modificări legislative din Faza 2 vor fi elaborate pe parcursul anului 2018, pe măsura atingerii consensului cu toate autoritățile publice și persoanele consultate.</i>	Autorități ale administrației publice centrale / instituții publice care necesită a fi consultate	Expertiza necesară
	Reglementarea scuturilor pentru ghizi de turism de la achitarea taxelor de intrare în muzeu.	Hotărârea Guvernului nr. 1311/2005, cu privire la aprobarea nomenclaturii serviciilor cu plată prestate de către Ministerul Culturii și Institutelor subordonate, Anexa nr. 2 - Nomenclatorul serviciilor cu plată prestate de muzeele proprietate publică a statului	X		Ministerul Educației, Culturii și Cercetării, Ministerul Finanțelor	1 jurist
Structuri de primire turistică	Modernizarea standardelor de calitate pentru clasificarea voluntară a unităților de cazare, prin armonizarea criteriilor prevăzute în Hotărârea de Guvern nr. 643 din 27.05.2003, <i>cu privire la aprobarea Normelor metodologice și criteriilor de primire turistică cu funcțiuni de cazare și de servicii a meselor, cu standardele în materie elaborate de Organizația Mondială a Turismului, standardele HotelStars, cele aplicate în state-membre UE și criteriile elaborate de alte organisme acreditate internațional, luând totdată în considerare contextul local.</i>	O nouă hotărâre de Guvern, care va înlocui Hotărârea de Guvern nr. 643 din 27.05.2003, <i>cu privire la aprobarea Normelor metodologice și criteriilor de primire turistică a structurilor de cazare și de servicii a meselor.</i>		X	Ministerul Economiei și Infrastructurii, Agenția Servicii Publice	1 consultant internațional în standarde hoteliere și ospitalitate, 1 jurist local
	Contracurarea concurenței neeloiale în sectorul serviciilor hoteliere prin: a) analiza oportunității de amendare a Codului contravențional, pentru a stabili sancțiuni persoanelor juridice care afișează categoria de clasificare a unității de cazare fără a deține un certificat de clasificare. b) ameliorarea și completarea planurilor de control ale autorităților publice cu funcții de control de stat pentru identificarea unităților de cazare care nu se conformează obligațiilor de achitare a impozitelor și taxelor.	Codul Contravențional al RM	X (proiect de modificări legislative)	X (planul controalelor elaborat conform Legii nr. 131/2012)	Ministerul Finanțelor, Ministerul Economiei și Infrastructurii, Serviciul Fiscal de Stat	1 jurist local

Domeniu de referință	Recomandarea din Cartea Albă <i>Notă: Prezentul tabel nu are scopul să reflecte toate recomandările incluse în Cartea Albă, ci doar principalele categorii ale acestora, care urmează a fi puse în aplicare pe termen scurt și mediu.</i>	Actul normativ ce urmează a fi modificat pentru implementarea recomandării	Termen estimativ Faza 1 <i>Notă: Proiectele de modificări legislative din Faza 1 vor fi elaborate în termen estimativ de 2 luni.</i>	Termen estimativ Faza 2 <i>Notă: Proiectele de modificări legislative din Faza 2 vor fi elaborate pe parcursul anului 2018, pe măsura atingerii consensului cu toate autoritățile publice și persoanele consultate.</i>	Autorități ale administrației publice centrale / instituții publice care necesită a fi consultate	Expertiza necesară
	Adoptarea și implementarea unui sistem de facilități fiscale pentru serviciile prestate de către structurile de primire turistică, destinate creșterii competitivității prețurilor, stimulării activității prestatorilor de servicii și atragerii unui număr mai mare de turiști, în particular prin următoarele măsuri fiscale: (i) reducerea cotei TVA pentru servicii de primire turistică până la 8%, (ii) stabilirea cuantumului taxei locale pentru cazare în sumă fixă și utilizarea mijloacelor financiare încasate pentru dezvoltarea turismului.	Codul fiscal al RM	X (proiect de lege și AIR pentru modificarea Codului fiscal)		Ministerul Finanțelor, Ministerul Economiei și Infrastructurii	1 specialist în elaborarea AIR, 1 specialist în domeniul fiscalității
	Integrarea informației privind structurile de primire turistică în sistemul de evidență unic - Registrul turismului. Se propune ca informația cu privire la structurile de primire turistică să fie inclusă în Registrul turismului și să fie făcută publică inclusiv pe pagina web a autorității administrației publice centrale deținătoare a Registrului turismului. Nu va fi necesară dublarea informației prin menținerea unui registru distinct (i.e. Registrul structurilor de primire turistică), în mod separat față de Registrul turismului. Se va aplica principiul „ghișeului unic”.	În ceea ce privește dezvoltarea conceptului Registrului turismului - modificarea Legii nr. 352/2006 și Hotărârii Guvernului nr. 559/2015. În ceea ce privește reglementarea procedurii de notificare pe principii de ghișeu unic - modificarea Legii nr. 231/2010, cu privire la comerțul interior.	X (elaborarea modificărilor privind transmiterea notificărilor potrivit principiului ghișeului unic de către APL către Agenția Servicii Publice)	X (dezvoltarea conceptului de registru electronic prin proiect de notăre de Guvern)	Ministerul Economiei și Infrastructurii, Agenția Servicii Publice, Centrul de Guvernare Electronică	1 consultant specializat în elaborarea conceptului SJA „Registrul turismului”, 1 jurist
	Clarificarea normei legale privind clasificarea voluntară. Reglementarea dreptului unităților de cazare cu mai puțin de 10 camere de a obține certificate de clasificare prin modificarea art. 18 din Legea nr. 352/2006.	Legea nr. 352/2006	X			1 jurist

Domeniu de referință	Recomandarea din Cartea Albă <i>Notă: Prezentul tabel nu are scopul să reflecte toate recomandările incluse în Cartea Albă, ci doar principalele categorii ale acestora, care urmează a fi puse în aplicare pe termen scurt și mediu.</i>	Actul normativ ce urmează a fi modificat pentru implementarea recomandării	Termen estimativ Faza 1 <i>Notă: Proiectele de modificări legislative din Faza 1 vor fi elaborate în termen estimativ de 2 luni.</i>	Termen estimativ Faza 2 <i>Notă: Proiectele de modificări legislative din Faza 2 vor fi elaborate pe parcursul anului 2018, pe măsura atingerii consensului cu toate autoritățile publice și persoanele consultate.</i>	Autorități ale administrației publice centrale / instituții publice care necesită a fi consultate	Expertiza necesară
	Înlăturarea barierelor nejustificate pentru desfășurarea activității antreprenoriale și eficientizarea costurilor structurilor de primire turistică, inclusiv din mediul rural. Abrogarea prevederilor referitoare la formarea profesională obligatorie a angajaților structurilor de primire turistică (art. 38 din Legea nr. 352/2006) și a cerințelor referitoare la vechimea obligatorie în muncă pentru administrator.	Legea nr. 352/2006	X		Ministerul Economiei și Infrastructurii	1 jurist
Turism rural	Stimulente sau facilități pentru inițierea și desfășurarea activității în sectorul turismului în regiunile rurale, conform următoarelor opțiuni: (i) aplicarea unor scutiri de impozit pe venit sau cote reduse de impozit pe venit pentru prestatorii de servicii turistice din mediul rural, care au un venit de până la 600000 lei anual, (ii) includerea tuturor impozitelor și taxelor într-o taxă unică similar mecanismului patentei, pentru prestatorii de servicii turistice din mediul rural și zone turistice, care au un venit de până în 600000 lei anual, sau (iii) acordarea dreptului de a presta servicii turistice, pentru antreprenorii din mediul rural care au un venit de până în 600000 lei anual, sub regimul fiscal al persoanei fizice ce desfășoară activități independente, în sensul Titlului II din Codul fiscal al RM.	Codul fiscal al RM	X		Ministerul Finanțelor, Ministerul Economiei și Infrastructurii	1 specialist în elaborarea AIR, 1 specialist în domeniul fiscalității

Domeniu de referință	Recomandarea din Cartea Albă <i>Notă: Prezentul tabel nu are scopul să reflecte toate recomandările incluse în Cartea Albă, ci doar principalele categorii ale acestora, care urmează a fi puse în aplicare pe termen scurt și mediu.</i>	Actul normativ ce urmează a fi modificat pentru implementarea recomandării	Termen estimativ Faza 1 <i>Notă: Proiectele de modificări legislative din Faza 1 vor fi elaborate în termen estimativ de 2 luni.</i>	Termen estimativ Faza 2 <i>Notă: Proiectele de modificări legislative din Faza 2 vor fi elaborate pe parcursul anului 2018, pe măsura atingerii consensului cu toate autoritățile publice și persoanele consultate.</i>	Autorități ale administrației publice centrale / instituții publice care necesită a fi consultate	Expertiza necesară
	Asigurarea unui acces mai eficient al antreprenorilor din sectorul turismului rural la fondurile gestionate de Agenția de Intervenție și Plăți pentru Agricultură prin: (i) extinderea categoriei de subiecți eligibili pentru subvenție la toate structurile de primire turistică din mediul rural, și nu doar pensiunile agroturistice, (ii) excluderea din lista actelor necesare pentru acordarea subvențiilor a cer-tificatului de absolvire a cursurilor de perfecționare profesională din cadrul Centrului Național de Perfecționare a Cadrelor din Industria Turismului, cât și a certificatului de clasificare pentru structura de primire turistică, (iii) elaborarea unor ghiduri/regulamente și standarde pentru selecția și acordarea subvențiilor în domeniul agro-turismului și turismului rural, pentru a menține autenticitatea locală, a dezvoltă-produse turistice competitive și coerente cu poziționarea RM ca destinație turistică.	Hotărârea Guvernului nr. 455 din 21.06.2017, cu privire la modul de repar-tizare a mijloacelor Fondului Național de Dezvoltare a Agriculturii și Mediului Rural Regulamente și ghiduri de subvenționare interne AIPA		X	Ministerul Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediului, AIPA	1 specialist în domeniul turismului rural, 1 arhitect-designer, 1 jurist
	Înlăturarea barierelor nejustificate pentru desfășurarea activității economice în domeniul turismului rural, prin: (i) instituirea unor reguli speciale și simplificate de autorizare sanitară a unităților de alimentație publică din cadrul structurilor de primire turistică situate în mediul rural, (ii) optimizarea legislației în domeniul securității construcțiilor, înregistrării cadastrale și dării în exploatare a construcțiilor destinate prestării serviciilor de primire turistică în mediul rural, și (iii) implementarea efectivă a principiilor de ghișeu unic și aprobare tacită pentru actele permise necesare desfășurării activității.	Legea nr. 352/2006, Legea nr. 163 din 09.07.2010, privind au-torizarea executării lucrărilor de construcție, Hotărârea Guvernului nr. 1209 din 08.11.2007, cu privire la prestarea serviciilor de ali-mentație publică, Hotărârea Guvernului nr. 285 din 23.05.1996, cu privire la aprobarea Regulamentului de recepție a construcțiilor și instalațiilor aferente		x	Ministerul Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediului, Ministerul Sănătății, Muncii și Protecției Sociale, Agenția Națională pentru Siguranța Alimentelor, Agenția pentru Supraveghere Tehnică, Agenția Servicii Publice	specialiști în turism rural, siguranță alimentară și securi-tate în construcții, 1 jurist local

Domeniu de referință	Recomandarea din Cartea Albă <i>Notă: Prezentul tabel nu are scopul să reflecte toate recomandările incluse în Cartea Albă, ci doar principalele categorii ale acestora, care urmează a fi puse în aplicare pe termen scurt și mediu.</i>	Actul normativ ce urmează a fi modificat pentru implementarea recomandării	Termen estimativ Faza 1 <i>Notă: Proiectele de modificări legislative din Faza 1 vor fi elaborate în termen estimativ de 2 luni.</i>	Termen estimativ Faza 2 <i>Notă: Proiectele de modificări legislative din Faza 2 vor fi elaborate pe parcursul anului 2018, pe măsura atingerii consensului cu toate autoritățile publice și persoanele consultate.</i>	Autorități ale administrației publice centrale / instituții publice care necesită a fi consultate	Expertiza necesară
	Clarificarea tipologiei structurilor de primire turistică din mediul rural pentru stimularea micilor afaceri și inițiative locale. Se propune introducerea în cadrul normativ național (Hotărârea Guvernului nr. 643/2003), suplimentar noțiunilor de pensiune turistică și pensiune agroturistică, a unui tip suplimentar de structură de primire turistică, situată în mediul rural, cu o capacitate redusă de camere, ale cărei materiale de construcție și alte caracteristici respectă arhitectura și tradițiile locale. Este importantă punerea în valoare a facilităților din regiunile rurale, autenticității și particularităților locale.	Hotărârea de Guvern nr. 643 din 27.05.2003, cu privire la aprobarea Normel-or metodologice și criteriilor de clasificare a structurilor de primire turistică cu funcți-uni de cazare și de servire a mesei		X	Ministerul Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediului, Agenția Servicii Publice	1 specialist în servicii hoteliere și turism rural, 1 jurist local
Zone turistice naționale	Elaborarea și adoptarea unui sistem de stimulente fiscale pentru agenții economici care vor efectua investiții în zonă turistică națională , conform următoarelor opțiuni recomandate: (i) includerea tuturor impozitelor și taxelor într-un impozit unic similar mecanismului aplicat față de rezidenții Parcului pentru tehnologia informației "Moldova IT Park", (ii) scutirea de impozit pe venit pentru o anumită perioadă în funcție de volumul investițiilor efectuate , (iii) reducerea cotei sau scutirea de impozit pe bunuri imobile.	Codul fiscal al RM	X (proiect de modifi-care a legii și AIR)		Ministerul Finanțelor, Ministerul Economiei și Infrastructurii	1 specialist în elaborarea AIR, 1 specialist în do-meniul fiscalității
	Revizuirea procedurilor legale de creare a zonelor și adoptarea unor reglementări detaliate subsidiare legii care să prevadă (i) un sistem funcțional pentru acordarea statutului de rezident al zonei turistice naționale , (ii) modul de administrare a activităților desfășurate în zonă, (iii) modul de finanțare a proiectelor de dezvoltare a infrastructurii în zonă, prin atragerea investițiilor private și/sau subvenționare din partea statului.	Legea nr. 352/2006, proiect de hotărâre de Guvern nou	X (proiect de modifi-care a legii și AIR)	X (proiect de hotărâre de Guvern)	Ministerul Economiei și Infrastructurii, Ministerul Finanțelor, Agenția de Investiții	1 specialist în elaborarea AIR, 1 specialist în do-meniul fiscalității

Domeniu de referință	Recomandarea din Cartea Albă <i>Notă: Prezentul tabel nu are scopul să reflecte toate recomandările incluse în Cartea Albă, ci doar principalele categorii ale acestora, care urmează a fi puse în aplicare pe termen scurt și mediu.</i>	Actul normativ ce urmează a fi modificat pentru implementarea recomandării	Termen estimativ Faza 1 <i>Notă: Proiectele de modificări legislative din Faza 1 vor fi elaborate în termen estimativ de 2 luni.</i>	Termen estimativ Faza 2 <i>Notă: Proiectele de modificări legislative din Faza 2 vor fi elaborate pe parcursul anului 2018, pe măsura atingerii consensului cu toate autoritățile publice și persoanele consultate.</i>	Autorități ale administrației publice centrale / instituții publice care necesită a fi consultate	Expertiza necesară
Structura instituțională în domeniul turismului	Reglementarea regimului juridic și sfîmulara Organizațiilor de Management al Destinațiilor (DMO) și Contractelor de Management al Destinațiilor (DMC). Adminstrarea destinațiilor turistice în parteneriat între autoritățile administrației publice locale (APL) și mediu privat, conform unor strategii comune și planuri de activitate anuale, prin (i) acorduri încheiate între APL, asociații obștești, asociații profesionale și agenți economici, sau (ii) organizații de management al destinației – asociații obștești fondate de APL în parteneriat cu reprezentanții sectorului privat.	Legea nr. 352/2006, Legea nr. 837/1996 cu privire la asociațiile obștești	X		Ministerul Economiei și Infrastructurii, Ministerul Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediului, APL	1 specialist în organizarea și funcționarea DMC/ DMO

TABEL DE PROPUNERI, RECOMANDĂRI ȘI REZULTATE

Privind

CARTEA ALBĂ DE REFORMĂ REGULATORIE ÎN DOMENIUL TURISMULUI REPUBLICII MOLDOVA

Nr.	Organizația/instituția	Obiectiile și propunerile	Rezultatul examinării
1	Agenția Turismului	„De asemenea, este de menționat faptul că autorii studiului indică, cităm: „Cartea Albă stabilește drept principal obiectiv – dezvoltarea turismului intern și receptor ”, care este și obiectivul general al Strategiei de dezvoltare a turismului „Turism 2020”, aprobată prin Hotărîrea Guvernului nr. 338 din 19 mai 2014. În acest sens, studiul ar putea servi și drept temel pentru actualizarea strategiei menționate sau, eventual, elaborarea unei noi strategii de dezvoltare a turismului”.	Recomandarea este deja reflectată în textul Cărții Albe (versiunea din 6 mai), pagina 83: „Implementarea soluțiilor regulatorii pentru crearea unui mediu favorabil dezvoltării alerte și durabile a industriei turismului în Moldova, prezentate în raport, vor face necesară modificarea atât a Legii nr. 352 din 24.11.2006, cu privire la organizarea și desfășurarea activității turistice în Republica Moldova, cât și a cadrului normativ conex. În particular, se menționează că Strategia de dezvoltare a turismului „Turism 2020” aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 338 din 19.05.2014 necesită a fi revizuită, având în vedere că indicatorii de progres stabiliți în pct. 88 au fost depășiți. De asemenea, este necesară adoptarea unui Plan de Acțiuni pentru Implementarea Strategiei în anii 2018 – 2020, ținând cont de prioritățile dezvoltării turismului intern și receptor, având în vedere că planul actual anexat strategiei se limitează la descrierea activităților pentru anii 2014-2016.” Totuși, pentru claritate sporită, se înlocuiește sintagma „revizuită” (pag. 83) cu sintagma „actualizată și completată conform recomandărilor din prezentul studiu”.

2	Agentia Turismului „La Regimul juridic al agențiilor de turism și turoperatorilor. În scopul corelării legislației naționale cu legislația europeană este important de menționat că stabilirea condițiilor de asigurare a garanțiilor în caz de insolvență urmează să se efectueze în conformitate cu prevederile Directivei UE nr. 2302 din 25 noiembrie 2015 privind pachetele de servicii de călătorie și serviciile de călătorie asociate.”	Recomandarea este reflectată în textul Cărții Albe (versiunea din 6 mai), pagina 32, dar pentru claritate, susținem ideea de a introduce aceeași mențiune și în Rezumatul executiv al studiului. Versiunea de până la recepționarea recomandării, pagina 32: „2) Într-un mod conform Directivei (UE) 2015/2302, reglementarea clară a obligației organizatorului (i.e. turoperatorului) de a furniza garanții financiare îndreptate spre rambursarea tuturor plăților efectuate de către consumator, în măsura în care serviciile relevante nu sunt prestate ca urmare a insolabilității organizatorului. În cazul în care în contractul privind pachetul de servicii de călătorie este inclus transportul de pasageri, organizatorii urmează să asigure și garanții pentru repatrierea turiștilor;” Suplimentar acestei prevederi de la pagina 32, se inserează în Rezumatul executiv al studiului din pagina 6, cuvintele „în conformitate cu prevederile Directivei UE nr. 2302 din 25 noiembrie 2015 privind pachetele de servicii de călătorie și serviciile de călătorie asociate” după cuvintele „Astfel, se recomandă dezvoltarea unui sistem echilibrat de reglementări privind tipurile și cuantumul garanțiilor financiare necesare pentru cazurile de insolvență a turoperatorilor, precum și procedura de valorificare a acestor garanții de către turiști”.
3	Agentia Turismului	Modul de formulare a acestei recomandări necesită unele precizări – se insistă asupra instituirii unui act permisiv pentru inițierea activității de ghid turistic, în sensul Legii nr. 160/2011, privind reglementarea prin autorizare a activității 160/2011, privind reglementarea prin autorizare a activității

	Turism sau Asociația Ghizilor, Lectorilor și Translatorilor din Moldova), fie de o structură a statului, responsabilă de promovarea turismului.”	de întreprinzător, sau pe necesitatea unei atestări profesionale în cadrul asociațiilor de profil. Dacă esența recomandării constă în necesitatea de introducere a unui act permisiv pentru inițierea activității de ghid, menționăm următoarele: 1. Reformele promovate de Guvernul RM sunt îndreptate spre reducerea numărului de acte permissive (i.e. Legea nr. 185/2017). 2. În conformitate cu principiile stipulate în art. 4 din Legea nr. 160/2011, privind reglementarea prin autorizare a activității de întreprinzător: „Actul permisiv reprezintă un mijloc de intervenție care urmează a fi utilizat de autoritatea abilitată în mod echivalent cu alte mijloace și tehnici de intervenție ale autorităților publice, ținând cont de principiul proporționalității”. 3. Norma art. 4 din Legea nr. 235 din 20.07.2006, cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător, stabilește principiile previzibilității reglementării activității de întreprinzător, efectuării analizei impactului de reglementare, asigurării proporționalității în raporturile dintre stat și întreprinzător. 4. În cadrul ședințelor de consultări cu ghizi de turism și reprezentanți ai asociațiilor profesionale de ghizi, participanții au invocat că, în prezent, programele de formare profesională a ghizilor de turism nu asigură o instruire calitativă și eficientă, au o durată redusă și nu conțin suficiente activități practice. 5. Astfel, se atestă necesitatea de intervenție pentru a îmbunătăți calitatea formării profesionale în domeniu și, în consecință, calitatea serviciilor prestate de ghizi. 6. Având în vedere atât principiile enumerate la pct. 1-3, cât și multiple exemple de drept comparat descrise în Cartea
--	--	--

			Albă (e.g. Germania, Regatul Unit, Polonia, Islanda, etc.), considerăm că scopul de ameliorare a calității serviciilor prestate de ghizi urmează a fi atins prin mijloace și tehnici de intervenție ale autorităților publice altele decât instituirea unui act permisiv. 7. Instituirea unei proceduri obligatorii de evaluare a ghizilor și emitere a unui act permisiv în urma acestei proceduri nu ar avea efect nemijlocit asupra soluționării problemei primare – calitatea insuficientă a serviciilor de formare profesională disponibile ghizilor de turism. 8. Totodată, se iau în considerație riscurile relativ reduce pentru sănătatea și siguranța consumatorilor asociați serviciilor de ghid, or, în Republica Moldova nu există trasee montane și, prin urmare, nici ghizi montani. Cu titlu de drept comparat, în Polonia¹, cerințele privind formarea profesională obligatorie și autorizarea de stat au fost păstrate doar pentru ghizii montani. 9. Mijloacele și metodele de intervenție alternativă includ: (i) diversificarea și dezvoltarea programelor de formare profesională pentru ghizi în instituții de învățământ acreditate de stat și în asociații profesionale, (ii) revizuirea curriculumelor/programelor de formare profesională a ghizilor prin ajustarea acestora la necesitățile pieței; (iii) fortificarea capacităților asociațiilor profesionale de ghizi și reglementarea expresă a rolului acestor asociații în desfășurarea instruirii ghizilor și elaborarea standardelor de etică profesională; (iv) dezvoltarea parteneriatelor cu asociațiile profesionale din străinătate pentru a facilita schimbul de bune practici. De asemenea, riscurile prestării unor servicii necorespunzătoare obligațiilor asumate prin contract pot fi contracarate prin activitatea
--	--	--	--

¹ Legea Poloniei privind serviciile turistice <http://www.lexlege.pl/ustawa-o-uslugach-turystycznch/>

			de control desfășurată de către Agenția pentru Protecția Consumatorilor și Supravegherea Pieței. Subiectul este descris în Secțiunea 2, Capitolul II din Cartea Albă. Totuși, dacă se are în vedere necesitatea unei atestări profesionale și a unor mecanisme și instrumente de stimulare a atestării (certificării) profesionalismului, această măsură ar corespunde necesităților și problemelor din industrie în privința ghizilor, și anume: - Agențiile de turism, fie turoperatorii, precum și clienții direcți (turiștii sau excursioniștii) vor avea posibilitatea de a consulta în regim live/on-line lista ghizilor atestați profesioniști de asociațiile de profil, conform unor coduri de calitate și profesionalism. Astfel, aceștia vor putea alege calitatea și standardul serviciilor de ghid conform necesităților grupului, așteptărilor, etc. - Asociațiile profesiei de ghid vor avea un instrument în plus de stimulare a aderării la acestea, prin programul de formare și atestare, care va fi pe larg promovat și comunicat, sporind astfel segmentarea pieței serviciilor de ghidaj de turism; - Se va extinde și va spori concurența în piața serviciilor de ghidaj; - Se vor promova accentuat ghizii cu atestare profesională.
3	Agentia Turismului	„La Regimul juridic al structurilor de primire turistică. Unitățile de cazare turistică sunt unicul segment din activitatea de turism, care prevede standarde de calitate prin clasificarea acestora și stabilirea nivelului de confort. Chiar dacă se	Se presupune că, prin cuvintele „nu vor avea acces la piața internațională” nu se au în vedere bariere tarifare sau netarifare pentru comerț internațional cu servicii ce ar rezulta din cadru normativ, ci faptul că structurile de primire turistică neclasificate ar putea întâmpina dificultăți practice în

	optează pentru clasificarea voluntară, este de remarcat că unitățile de cazare care nu vor dispune de anumite standarde de calitate recunoscute de o structură a statului sau de organizații internaționale, nu vor avea acces la piața internațională.”	prezentarea ofertei propriilor servicii către consumatorii de pe piețele externe, întrucât nu vor putea comunica categoria de clasificare. Este de remarcat că mecanismul clasificării voluntare este deja adoptat și în vigoare, prevăzut de art. 18 din Legea nr. 352/2006, în redacția Legii nr. 185/2017. Acest sistem acordă structurilor de primire turistică dreptul de a obține certificat de clasificare, prin aceasta sporindu-și avantajul competitiv. Acest drept va putea fi exercitat inclusiv în vederea facilitării accesului pe piețele externe sau orice alte scopuri considerate necesare. De asemenea, în baza recomandărilor expuse de participanții la ședințele grupurilor tematice, Cartea Albă menționează necesitatea reglementării dreptului structurilor de primire turistică cu mai puțin de 10 camere de a obține certificate de clasificare – recomandare ce va face necesară modificarea art. 18 din Legea nr. 352/2006.
4	Agencia Turismului „La Recomandări pentru dezvoltarea turismului rural și Recomandări pentru dezvoltarea zonelor turistice naționale. Până la aprobarea Cărții, în scopul evitării unor recomandări irealizabile sau care nu sunt în concordanță cu politica bugetar-fiscală a statului, este absolut necesar ca propunerile expuse să fie consultate cu Ministerul Finanțelor, Ministerul Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediului și Ministerul Sănătății, Muncii și Protecției Sociale.”	Conform practicii UE, studiile de Carte Alba conțin direcții de reformă și de dezvoltare pentru un anumit domeniu, care, odată ce sunt agreeate de actorii unui domeniu, urmează a fi elaborate conform tehnicilor legislative, normative, etc. Cartea Albă analizează necesitatea, oportunitatea și bunele practici internaționale pentru fiecare propunere în parte, ceea ce este suficient pentru formarea unei opinii generale. În continuare, aducem unele considerente de clarificare: 1. Într-adevăr, Cartea Albă înaintează propuneri de reformă inclusiv pentru acele domenii, care depășesc competențele de elaborare a politicilor atribuite Ministerului Economiei și Infrastructurii. Cu titlu de exemplu, implementarea propunerilor de reglementare a stimulentei fiscale pentru industria turismului (e.g.

		stabilirea cotei reduse de TVA, a facilităților fiscale pentru investitori din zone turistice naționale, etc.) va face necesară promovarea unor proiecte corespunzătoare de modificare a legislației de către autoritatea competentă să elaboreze politici în domeniu – Ministerul Finanțelor, în funcție de impactul bugetar estimat al aplicării acestor recomandări și alți factori. 2. În acest sens, se planifică ca, în baza opțiunilor recomandate de Cartea Albă inspirate din bune practici internaționale, să fie efectuate, la următoarea etapă, calcule de impact bugetar și estimări ale disponibilității de mijloace bugetare. 3. În scop de clarificare a acestui aspect, se inserează în textul expus la pagina 83 a Cărții Albe următorul paragraf: „În același context, se remarcă faptul că, în funcție de natura modificărilor legislative sugerate, în procesul de elaborare a proiectelor de acte normative și analizelor impactului de reglementare oferente, urmează să fie implicate autoritățile administrației publice centrale responsabile de elaborarea politicilor în respectul domeniului (e.g. Ministerul Finanțelor, Ministerul Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediului și Ministerul Sănătății, Muncii și Protecției Sociale).”
5	Agencia Turismului „La Recomandări privind structura instituțională în domeniul turismului. Propunerea privind crearea unei instituții în baza parteneriatului public-privat cu un statut similar cu cel al Oficiului Național al Viei și Vinului nu este una reușită, deoarece agenții economici din turism sunt prestatori de servicii și nu sunt producători de bunuri, respectiv, nu dispun de capacitatea de finanțare a instituției propuse, pe care o au	1. Se inserează precizarea în cadrul textului expus pe pagina 9 a Cărții Albe: „Implementarea acestei recomandări va impune necesitatea elaborării unui studiu prealabil, care să conțină identificarea surselor de finanțare ale instituției publice, disponibilitatea agenților economici de a contribui la finanțarea instituției și analiza impactului de reglementare.” 2. Recomandarea de creare a instituției publice pe bază de parteneriat public-privat a fost formulată în baza experienței

		agenții economici din domeniul vitivinicol. Considerăm că propunerea urmează să fie examinată suplimentar prin elaborarea unui studiu care să conțină identificarea surselor de finanțare, disponibilitatea agenților economici de a contribui la finanțarea instituției, Analiza Impactului de Reglementare (AIR) a activității de întreprinzător, prevăzut de Legea nr. 100 din 22.12.2017, cu privire la actele normative. În lipsa studiului respectiv, recomandarea urmează a fi exclusă din Cartea Albă. Ar fi de luat în calcul și experiența Republicii Moldova privind crearea unui Fond de dezvoltare a turismului, prevedere care se conținea inițial în Legea nr. 352 și care a fost ulterior abrogată, deoarece mecanismul de colectare a veniturilor în fond nu a fost viabil.”	internaționale de utilizare a modelului propus în domeniul turismului. Identificarea surselor de finanțare ale instituției este vitală. Efectuarea calculelor necesarului de mijloace financiare urmează a fi conținută într-o analiză independentă, în toată complexitatea subiectului. 3. Conștientizându-se necesitatea de identificare a surselor de finanțare, s-a menționat că propunerea constituie un obiectiv pe termen lung. 4. Totodată, maximă importanță o are principiul colaborativ public-privat, care poate fi atins printr-un model instituțional, dar și printr-un model operațional. Or, autoritățile publice cu atribuții în domeniul turismului înțeleg că, în partea ce ține de implementarea politicilor (exclusiv competențe de reglementare, elaborare politici, sau control de stat), este indispensabilă o colaborare transparentă și angajată cu sectorul privat, de ex.: în promovare și marketing, explorare și dezvoltarea piețelor, crearea și dezvoltarea de produs turistic, dezvoltarea destinațiilor turistice, etc.
6	Agentia Turismului	<i>La Recomandări pentru perfecționarea sistemului de evidență statistică în domeniul turismului.</i> a) <i>Aprobarea și promovarea rutelor turistice urmează să fie efectuată de către structura statului responsabilă de promovarea turismului.</i> b) <i>Informația despre persoanele juridice și fizice care activează în turism (...) să fie transmisă de către APL (în rezultatul notificării acestora) Biroului Național de Statistică în termen de 3 (5-7) zile din momentul înregistrării notificării, iar BNS s-o facă publică cu situația la zi (on-line) și nu trimestrial.</i>	a) La pagina 64 a studiului, se inserează precizarea – „<i>Aprobarea și promovarea rutelor turistice urmează să fie efectuată de către autoritatea administrației publice centrale responsabilă de promovarea turismului.</i>” b) Este necesară precizarea categoriilor de informații la care se referă această recomandare. Totuși, menționăm că, Cartea Albă deja recomandă transmiterea pe principii de ghiseu unic a notificării agentului economic privind inițierea activității depuse la APL către autoritatea publică deținătoare a Registrului turismului. Pe de altă parte, BNS prelucrează formularele statistice periodice transmise de agenți economici (e.g., în domeniul turismului – 1-TUR, 1-A-SC și 1-B-SC). Astfel, nu este clară categoria de informații care ar urma să fie

			transmisă de la APL către BNS. Totodată, nu sunt clare sursele de finanțare pentru activitatea de actualizare online a situației la zi de către BNS. În ceea ce privește transmiterea informației de la APL către autoritatea publică deținătoare a Registrului turismului, în baza principiului ghișeului unic, la pagina 27 a Cărții Albe, se prevede – „Este de menționat că, în temeiul art. 17¹ din Legea nr. 231 din 23.09.2010, cu privire la comerțul interior, dacă comerciantul desfășoară activități stabilite în anexa nr. 3, notificarea depusă de comerciant se remite, la data recepționării ei, către Agenția Națională pentru Siguranța Alimentelor, potrivit principiului „ghișeului unic”, prin intermediul resursei informaționale în domeniul comerțului, în mod analog se procedează în privința activităților supuse autorizării sanitare de funcționare de către Agenția Națională pentru Sănătate Publică, conform art. 17² din legea indicată. Însă, același mecanism de transmitere a informației, potrivit principiului ghișeului unic, de la autoritatea administrației publice locale către autoritatea deținătoare a Registrului turismului nu este prevăzut pentru antreprenorii care desfășoară activități ale agenților turistice și ale tur-operatorilor, alte servicii de rezervare și de asistență turistică, în baza CAEM Rev. 2.” Pagina 28: „Întru implementarea celei din urmă recomandări, este necesară modificarea Legii nr. 231/2010 pentru a stipula că, în ceea ce privește antreprenorii care desfășoară activități ale agenților turistice și ale turoperatorilor, alte servicii de rezervare și de asistență turistică, în baza CAEM Rev. 2, notificarea privind inițierea activității de comerț depusă la autoritatea administrației publice locale se remite potrivit principiului ghișeului unic către autoritatea administrației publice centrale deținătoare a Registrului turismului.”
--	--	--	--

		Recomandări referitoare la implementarea ghișeului unic sunt prevăzute și la paginile 36, 60, etc. c) La pagina 10 a studiului, pct. 7 sbpct. (iii), se inserează precizarea „<i>autoritatea centrală responsabilă de promovarea turismului va avea un drept de contribuție și acces la Registru</i>”. La fel, la pagina 83 a studiului, se inserează precizarea - „<i>Administrarea Registrului Turismului de către autoritatea administrației publice centrale responsabile de prestarea serviciilor publice, iar autoritatea centrală responsabilă de promovarea turismului va avea un drept de contribuție și acces la Registru (...)</i>”. Aceste atribuții au fost propuse inclusiv prin Proiectul de lege nr.74 promovat și adoptat în prima lectură și raportul Comisiei de profil pentru a doua lectură, în privința Agenției de Servicii Publice, iar precizarea dreptului de contribuitor și acces a Agenției de Investiții poate fi efectuată inclusiv prin H.G. privind Conceptul noului Registru al turismului care necesită a fi elaborat. d) Cartea Albă deja conține următoarele prevederi referitoare la Contul Satelit în Turism: „În calitate de obiectiv pe termen lung, este posibilă implementarea conceptului de Cont Satelit în Turism², conform recomandărilor Organizației Mondiale a Turismului. Însă, având în vedere că acest concept va
	c) <i>Ținerea Registrului turismului este de competența structurii statului responsabilă de promovarea turismului. Pînă la elaborarea Registrului (care necesită resurse importante), în scopul pregătirii pentru utilizarea Registrului în calitate de instrument de autorizare și evidență, se propune elaborarea unor aplicații simple (care vor fi integrate ulterior în Registru), gestionate de structurile care dețin informația respectivă.</i> d) <i>Implementarea, drept o stringență necesitate, a Contului Satelit în Turism (...).</i>	

² Sistem statistic ce conține un ansamblu de instrumente și tehnici, care determină conexiunea turismului cu alte ramuri ale economiei și cuantifică ponderea turismului în produsul intern brut al țării.

		presupune crearea unui sistem complex de date (e.g. cheltuielile turistice pe produse și clase de vizitatori, consumul interior pe produse turistice, bunuri și servicii conexe, oferta internă, etc.), cercetări statistice și surse de informație necesare pentru integrarea Contului Satelit în Turism, precum și elaborarea unei metodologii de compilare, acest obiectiv nu este propus pe termen scurt. În aceeași ordine de idei, potrivit sondajului efectuat, prin mijloace electronice, în procesul elaborării Cărții Albe, 47,4% din respondenți – reprezentanți ai industriei au declarat că implementarea Contului Satelit în Turism este necesară, însă după o perioadă de tranziție, fiind prematură la moment, iar 10,5 % au declarat că implementarea acestui concept nu este necesară.” Conform părerii experților internaționali, pentru Republica Moldova, care se află la o etapă incipientă de dezvoltare a turismului receptor, nu sunt justificate la această etapă, pe termen scurt, investirea de surse considerabile de finanțare pentru implementarea Contului Satelit în Turism, care poate deveni o povară pentru bugetul de stat. Totuși, pe termen mediu este necesară elaborarea unui studiu de fezabilitate, a bugetului planificat pentru implementarea și elaborarea actelor normative subsecvente în acest sens.
7	Agencia Turismului	Se inserează la pagina 77 a studiului: „În acest sens, se recomandă să fie exclusă din art. 8 alin. (4) al Legii nr. 352/2006 sintagma „<i>privind calitatea nesatisfăcătoare a serviciilor turistice prestate</i>” după cuvintele „<i>în baza petițiilor și a sesizărilor consumatorilor</i>”, pentru a evita limitarea obiectului petițiilor din partea Suplimentar propunem să fie incluse în Cartea Albă prevederi privind revizuirea mecanismului de control al agenților economici din turism și a calității serviciilor turistice (eventual, excluderea alin (4), art. 8 din Legea nr. 352, care stipulează „(4) <i>Controlul calității serviciilor turistice prestate se efectuează de către Agenția pentru Protecția</i>

		<i>Consumatorilor și Supravegherea Pieței în conformitate cu prevederile Legii nr.131/2012 privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător, în baza petițiilor și a sesizărilor consumatorilor privind calitatea nesatisfăcătoare a serviciilor turistice prestate.” ...</i>	consumatorilor la verificarea cerințelor de calitate a serviciilor prestate.”
8	Agentția Turismului	Mai menționăm, că trezește neîncredere faptul că autorii au utilizat frecvent informația cu mențiunea drept sursă „în baza calculelor experților” sau informația prezentată de unele surse care furnizează date eronate. De ex. World Economic Forum, 2017 (pag. 10) indică pentru anul 2017 94,361 persoane sosiri turiști internaționali, pe când datele prezentate de Biroul Național de Statistică indică o cifră de 145 165 turiști străini cazați în unitățile de cazare (...) În acest sens, considerăm absolut necesară revizuirea studiului prin prezentarea informației comparative, în baza diferitor surse, prioritate acordînd datelor oficiale (...).	Toate datele statistice utilizate în Cartea Alba sunt date oficiale preluate de la Biroul Național de Statistică și World Economic Forum, acest fapt se va indica express și corespunzător la capitolul surse ale tabelelor și graficelor prezentate. Datele publicate de World Economic Forum sunt date oficiale, însă interpretarea lor trebuie făcută prin prisma metodologiei de realizare a clasamentului competitivității industriei turismului care este un studiu realizat bienal (o dată la 2 ani). Astfel, datele referitor la numărul de turiști, PIB și încasări prezentate în clasamentul 2017 sunt date oficiale la nivelul anului 2015 (respectiv în 2015 sunt date din 2013), date care le sunt disponibile autorilor la momentul realizării clasamentului (aceasta fiind o practică uzuală în elaborarea clasamentelor internaționale). Pentru o claritate suplimentară în datele WEF se va introduce în paranteze precizarea datelor și a perioadei pentru care sunt relevante. Totodată, necesită a fi menționat faptul că poziția Moldovei în clasament este legată mai puțin de datele statistice și mai mult de factori calitativi precum condițiile mediului de afaceri, politici în domeniu, infrastructură, produs turistic și resurse disponibile.

			Prin urmare acest studiu are relevanță. Aceste date sunt calculate de experți și urmează a fi apreciate ca atare. Ce ține de datele calculate de experți, se vor introduce clarificări după figura 1 și 2, dar și tabelul 1 precizări metodologice de calcul. Precizăm ca datele primare utilizate sunt date oficiale ale BNS. Atragem atenția ca studiul prezentat, Cartea Albă, se referă la aspectele regulatorii și barierele în calea afacerilor, ceea ce reiese și din indicele competitivității, dar și din întrunirile și sondajele efectuate cu industria turismului.
9	Asociația Națională a Agenților Economici din Industria Turismului	Recomandările cu privire la modificarea noțiunilor de turoperator și agenție de turism, propuse în studiu, prin preluarea noțiunilor similar din Directiva (UE) nr. 2015/2302 sunt binevenite, dar parțial inactuale, și nu are ca efect schimbarea situației curente de pe piață Moldovei.	Definițiile expuse în Directiva (UE) nr. 2015/2302 sunt transpuse în legislația națională a statelor-membre UE. Prevederile acestei directive sunt actuale și reflectă evoluțiile de pe piața internațională a serviciilor turistice, având în vedere inclusiv caracterul recent al acesteia. Or, potrivit art. 28 din Directiva (UE) nr. 2015/2302, termenul de transpunere a respectivei directive a fost 1 ianuarie 2018.
10	Asociația Națională a Agenților Economici din Industria Turismului	Reieșind din noțiunea actuală, agenția de turism poate vinde sau oferi spre vânzare pachete de servicii turistice stabilite doar de turoperator. În vederea satisfacerii cerințelor consumatorului, agenția de turism se poate adresa către agenți economici de peste hotare, sau sisteme on-line, pentru procurarea pachetului turistic necesar. În acest caz este imposibil de a verifica este sau nu Turoperator agentul economic de la care a fost procurat pachetul turistic (...).	1. Situațiile descrise – rezervarea prin sisteme online și achiziționarea pachetului de la turoperatorii înregistrați în străinătate, sunt prevăzute în Directiva (UE) nr. 2015/2302, și transpuse în proiectul de modificare a Codului civil, nr. 135/2018. 2. Pentru prima situație, directiva include în categoria organizatorilor acei agenți economici care transmit datele cu privire la consumator către alți comercianți în procese de rezervare online, dacă sunt întrunite condițiile prevăzute de art. 3 pct. 2, lit. b) sbpct. (v) din Directiva (UE) nr. 2015/2302. Astfel, se consideră parte a aceluiași pachet, indiferent dacă se încheie contracte separate cu furnizori individuali, serviciile achiziționate de la comercianți diferiți prin procese de rezervare online asociate, dacă numele călătorului, detaliile de plată și

			adresa de e-mail se transmit de la comerciantul cu care se încheie primul contract către un alt comerciant sau alți comercianți, iar contractul se încheie cu acest din urmă comerciant sau cu acești comercianți în cel târziu 24 de ore după confirmarea rezervării primului serviciu de călătorie.
			3. Pentru cea de-a doua situație descrisă, referitoare la imposibilitatea verificării dacă agentul economic de peste hotare este turoperator, art. 20 din Directiva (UE) nr. 2015/2302 prevede că, atunci când organizatorul este stabilit în afara Spațiului Economic European, comerciantul cu amănuntul stabilit într-un stat membru este supus obligațiilor prevăzute pentru organizatori, cu excepția cazului în care comerciantul cu amănuntul furnizează dovezi conform cărora organizatorul de peste hotare respectă obligațiile vizate. Norma art. 1144 ⁸ alin. (3) din proiectul de modificare a Codului civil, nr. 135/2018 transpune, în mod adaptat, această prevedere a directivei, indicând că, dacă organizatorul nu este înregistrat în Republica Moldova, la momentul încheierii contractului, intermediarul de pachete va îndeplini obligațiile organizatorului (...).
11	Asociația Națională a Agenților Economici din Industria Turismului	Cu considerarea faptului că riscurile și răspunderea unui turoperator, precum și garanțiilor acestuia față de consumatori sunt cu mult mai mari decât ale unei agenții de turism, propunerea ANAT este ca diferența între noțiunile în cauză să nu fie bazată doar pe posibilitatea formării pachetului turistic, acest drept să-l aibă fiecare agent, ci pe alte criterii cum ar fi: Organizator (angroist) este acel Agent economic (Turoperator) care operează cu cursele charter pentru transportul terestru, aerian,	Definirea organizatorului (turoperatorului) pe baza criteriilor de operare a curselor charter sau în funcție de volumul vânzărilor nu ar corespunde prevederilor Directivei (UE) nr. 2015/2302. Pentru a facilita vânzările transfrontaliere de servicii, considerăm că ar fi oportună armonizarea definițiilor naționale cu cele prevăzute de directiva UE. În conformitate cu art. 103 și art. 105 din Acordul de Asociere Republica Moldova - Uniunea Europeană, părțile s-au obligat să coopereze în domeniul turismului inclusiv în ceea ce privește „dezvoltarea și punerea în aplicare a unor strategii și politici

		naval; vânzarea pachetelor și serviciilor turistice în volum mare de la ... persoane/an.	eficiente, inclusiv a aspectelor juridice, administrative și financiare corespunzătoare”.
12	Asociația Națională a Agenților Economici din Industria Turismului	Astfel, întru asigurarea prestării unor servicii de ghidaj calitative, considerăm că programele de formare profesională pentru ghizi trebuie să fie obligatorii, iar cele de educație nonformală - voluntare. Într-o altă ordine de idei, în vederea asigurării prestatorilor serviciilor în cauză (a ghizilor), este necesară introducerea unei proceduri de autorizare a ghizilor (ex: cazuri reale de prestare a serviciilor de ghidaj pe teritoriul Republicii Moldova de către ghizi din România; excursii organizate de către profesorii din qcoli). Statutul acesteia poate fi: autorizare de stat, parteneriat public-privat local, sau în cadrul unui ONG de profil local.	1. Reformele promovate de Guvernul RM sunt îndreptate spre reducerea numărului de acte permise (i.e. Legea nr. 185/2017). 2. În conformitate cu principiile stipulate în art. 4 din Legea nr. 160/2011, privind reglementarea prin autorizare a activității de întreprinzător: „ <i>Actul permisiv reprezintă un mijloc de intervenție care urmează a fi utilizat de autoritatea abilitată în mod echivalent cu alte mijloace și tehnici de intervenție ale autorităților publice, ținând cont de principiul proporționalității</i> ”. 3. Norma art. 4 din Legea nr. 235 din 20.07.2006, cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător, stabilește principiile previzibilității reglementării activității de întreprinzător, efectuării analizei impactului de reglementare, asigurării proporționalității în raporturile dintre stat și întreprinzător. 4. În cadrul ședințelor de consultări cu ghizi de turism și reprezentanți ai asociațiilor profesionale de ghizi, participanții au invocat că, în prezent, programele de formare profesională a ghizilor de turism nu asigură o instruire calitativă și eficientă, au o durată redusă și nu conțin suficiente activități practice. 5. Astfel, se atestă necesitatea de intervenție pentru a îmbunătăți calitatea formării profesionale în domeniul și, în consecință, calitatea serviciilor prestate de ghizi. 6. Având în vedere atât principiile enumerate la pct. 1-3, cât și multiple exemple de drept comparat descrise în Cartea Albă (e.g. Germania, Regatul Unit, Polonia, Islanda, etc.), considerăm că scopul de ameliorare a calității serviciilor prestate de ghizi urmează a fi atins prin mijloace și tehnici de intervenție ale autorităților publice altele decât

		instituirea unui act permisiv (i.e. unei autorizări obligatorii).
		7. Instituirea unei proceduri obligatorii de evaluare a ghizilor și emitere a unui act permisiv în urma acestei proceduri nu ar avea efect nemijlocit asupra soluționării problemei primare – calitatea insuficientă a serviciilor de formare profesională disponibile ghizilor de turism. 8. Totodată, se iau în considerație riscurile relativ reduse pentru sănătatea și siguranța consumatorilor asociați serviciilor de ghid, or, în Republica Moldova nu există trasee montane și, prin urmare, nici ghizi montani. Cu titlu de drept comparat, în Polonia³, cerințele privind formarea profesională obligatorie și autorizarea de stat au fost păstrate doar pentru ghizii montani. 9. Mijloacele și metodele de intervenție alternativă includ: (i) diversificarea și dezvoltarea programelor de formare profesională pentru ghizi în instituții de învățământ acreditate de stat și în asociații profesionale, (ii) revizuirea curriculumelor/programelor de formare profesională a ghizilor prin ajustarea acestora la necesitățile pieței; (iii) fortificarea capacităților asociațiilor profesionale de ghizi și reglementarea expresă a rolului acestor asociații în desfășurarea instruirii ghizilor și elaborarea standardelor de etică profesională; (iv) dezvoltarea parteneriatelor cu asociațiile profesionale din străinătate pentru a facilita schimbul de bune practici. De asemenea, riscurile prestării unor servicii necorespunzătoare obligațiilor asumate prin contract pot fi contracarate prin activitatea de control desfășurată de către Agenția pentru Protecția Consumatorilor și Supravegherea Pieței.

³ Legea Poloniei privind serviciile turistice <http://www.lexlege.pl/ustawa-o-uslugach-turystycznch/>

13	Asociația Națională a Agenților Economici din Industria Turismului	Considerăm necesar excluderea din art. 18 alin. (2) a Legii nr. 352-XVI din 24.11.2006 cu privire la organizarea și desfășurarea activității turistice în Republica Moldova a sintagmei "ce dețin mai mult de 10 spații de cazare (camere și/sau apartamente)".	Conform sugestiei, la pagina 54 pct. 3 din Cartea Albă se inserează precizarea: „Implementarea acestei recomandări va face necesară excluderea sintagmei „ <i>ce dețin mai mult de 10 spații de cazare (camere și/sau apartamente)</i> ” din art. 18 alin. (2) a Legii nr. 352-XVI din 24.11.2006.”.
14	Asociația Națională a Agenților Economici din Industria Turismului	Tot la această normă legală, considerăm că entitatea care va elibera certificatul de clasificare urmează să fie acreditată doar la nivel național, de dorit prin intermediul Registrului Turismului.	Proiectul legii nr. 74/2018, votat de Parlament în primă lectură, exclude din art. 18 alin. (2) sintagma „<i>de la entitatea acreditată internațional sau local</i>”⁴. Prin acest proiect, funcțiile de emitere a certificatelor de clasificare a structurilor de primire turistică sunt transferate Agenției Servicii Publice. Conform sugestiei, la pagina 52 a Cărții Albe, se inserează un punct suplimentar: „4. <i>În funcție de sursele de finanțare disponibile, se recomandă instituirea unui mecanism de prestare a serviciului de clasificare a structurilor de primire turistică în regim online, întru reducerea sarcinii administrative și evitarea consumului de resurse umane, financiare și de timp.</i>”
15	Asociația Națională a Agenților Economici din Industria Turismului	În aceeași ordine de idei, ANAT intervine cu propunerea de a simplifica criteriile stabilite în Hotărârea Guvernului nr. 643 din 27.05.2002 "Cu privire la Normele metodologice și criteriilor de clasificare a structurilor de primire turistică cu funcții de cazare și de servicii a mesei" pentru structurile de cazare, de exemplu, de permis ca structura de cazare tip apartament să poată să activeze ca subiect al antreprenoriatului în	La pagina 54 pct. 2 din Cartea Albă se conține recomandarea „Se propune armonizarea criteriilor prevăzute în <i>Hotărârea de Guvern nr. 643 din 27.05.2003, cu privire la aprobarea Normelor metodologice și criteriilor de clasificare a structurilor de primire turistică cu funcții de cazare și de servicii a mesei</i> , cu standardele în materie elaborate de Organizația Mondială a Turismului ⁵ , standardele HotelStars ⁶ , cele ale altor organisme acreditate internațional, precum și criteriile aplicate de structurile acreditate la nivel național în state-membre UE, luând în considerație inclusiv contextul

⁴ <http://parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiecteactlegislative/kabid/61/LegislativId/4121/language/ro-RO/Default.aspx>

⁵ <http://media.unwto.org/press-release/2015-02-25/unwto-report-identifies-common-criteria-4-and-5-star-hotel-classification>

⁶ https://www.hotelstars.eu/fileadmin/Dateien/PORTAL_HSU/Kriterienkataloge/EN_Hotelstars_Union-Criteria_2015-2020.pdf

		încăperi cu destinație locativă (nu neapărat cu statut de încăpere comercială).	local al Republicii Moldova.” Recomandările concrete de optimizare a criteriilor de clasificare vor fi dezvoltate în proiect independent de modificare a cadrului normativ.
16	Asociația Națională a Agenților Economici din Industria Turismului	Propunerea ANAT este de a include pe lista livrărilor scutite de TVA și „excursiile care includ obiective turistice din Republica Moldova și sunt oferite excursioniștilor pe teritoriul Republicii Moldova” - pentru a promova dezvoltarea turismului receptor.	1. La moment, la pagina 6 din Cartea Albă se prevede „Întru stimularea dezvoltării sectorului de turism receptor, se atestă necesitatea instituirii unui regim de impozitare facilitativ, în particular prin reducerea până la 8% a cotei de TVA aplicabile serviciilor turistice neincluse în pachete de servicii turistice, prestate de agenții de turism și turoperatori. În acest mod, se va încuraja diversificarea produselor turistice și activității excursioniste pe teritoriul țării.” 2. Recomandarea de scutire de TVA, ci nu de reducere a cotei (așa precum s-a propus inițial în Cartea Albă) a excursiilor desfășurate în Republica Moldova se acceptă și urmează a fi luată în considerație în calitate de opțiune spre discuție cu Ministerul Finanțelor, în funcție de impactul bugetar estimat. 3. Astfel, conform sugestiei, se completează textul de la pagina 6 din Cartea Albă cu următorul paragraf – „De asemenea, întru stimularea dezvoltării turismului intern și receptor, se recomandă luarea în considerație, în calitate de opțiune regulatorie, a propunerii privind scutirea de TVA a excursiilor desfășurate pe teritoriul Republicii Moldova. Implementarea propunerilor de reglementare a stimulentei fiscale va face necesară promovarea unor proiecte corespunzătoare de modificare a legislației de către autoritatea competentă să elaboreze politici în domeniu – Ministerul Finanțelor, în funcție de impactul bugetar estimat al aplicării acestor recomandări și alți factori.”
17		Prin Hotărârea Guvernului nr. 559 din 14.08.2015 cu privire la aprobarea Conceptului Sistemului	Propunerea se suține și este reflectată parțial la următoarele pagini ale Cărții Albe:

Asociația Națională a Agenților Economici din Industria Turismului	informalional automatizat "Registrul turismului" stabilește o totalitate de mijloace software, hardware, informaționale, organizaționale, a sistemelor de transmitere a datelor, a tehnologiilor de utilizare a acestora, a normelor de drept, precum și a infrastructurii pentru susținerea informațională destinată creerii și ținerii Registrul turismului. Propunerea ANAT-completarea caietului de sarcini, elaborarea și implementarea Registrului Turismului sa fie declarat prioritar.	Pagina 6: „(...) se recomandă prioritar: (i) optimizarea procedurilor evidenței de stat prin introducerea unui mecanism de notificare a autorității publice care va administra Registrul turismului despre inițierea activității de turoperator sau agenție de turism, cu transmiterea acestei notificări pe principii de ghiseu unic sau în baza unui formular electronic.” Pagina 8: „Pentru o evidență eficientă a activității în sectorul hotelier și informarea consumatorilor cu privire la structurile înregistrate, se recomandă integrarea și publicarea informației cu privire la structurile de primire turistică în Registrul turismului, al cărui concept este prevăzut de Hotărârea Guvernului nr. 559/2015.” Pagina 10: „Adminstrarea unui sistem integrat de evidență a agenților economici din industria turismului, a rutelor, destinațiilor, obiectivelor și resurselor turistice este necesară pentru punerea la dispoziția statului și a cetățenilor a unui set de date pentru adoptarea corectă și informată a deciziilor în domeniu. Întru asigurarea unui sistem eficient de evidență în turism, se propune instituirea unor reglementări care vor facilita: (...) (ii) implementarea conceptului de Sistem Informațional Automatizat „Registrul turismului”, conform Hotărârii Guvernului nr. 559/2015, cu privire la aprobarea Conceptului Sistemului informațional automatizat Registrul turismului, în baza platformei elaborate de Centrul de Guvernare Electronică; (...)” Pagina 28: „În același timp, pentru a asigura evidența separată a agenților economici din industria turismului, este necesară introducerea unui mecanism de notificare a autorității publice care administrează Registrul turismului. În scopuri de optimizare a procedurilor administrative, această notificare urmează a fi efectuată prin completarea unui formular electronic cu confirmare de primire sau
---	--	---

		transmisă pe principii de ghișeu unic. (...) Întru implementarea celei din urmă recomandări, este necesară modificarea Legii nr. 231/2010 pentru a stipula că, în ceea ce privește antreprenorii care desfășoară activități ale agenților turistice și ale turoperatorilor, alte servicii de rezervare și de asistență turistică, în baza CAEM Rev. 2, notificarea privind inițierea activității de comerț depusă la autoritatea administrației publice locale se remite potrivit principiului ghișeului unic către autoritatea administrației publice centrale deținătoare a Registrului turismului.” Pagina 54: „Se propune ca informația cu privire la structurile de primire turistică să fie înregistrată în Registrul turismului, al cărui concept este prevăzut de Hotărârea Guvernului nr. 559/2015, și să fie făcută publică inclusiv pe pagina web a autorității administrației publice centrale posesoare a Registrului turismului, în scop de informare adecvată a consumatorilor cu privire la unitățile de cazare înregistrate.” Pagina 55: „În contextul amendamentelor introduse prin Legea nr. 185/2017, va fi necesară modificarea Hotărârii Guvernului nr. 559/2015, cu privire la aprobarea Conceptului Sistemului Informațional automatizat „Registrul turismului”, pentru a stipula că Registrul turismului va include informații nu doar cu privire la unitățile de cazare clasificate, conform redacției în vigoare, ci și unitățile neclassificate, ținând cont de faptul că, certificatul de clasificare nu mai reprezintă un act permisiv prin efectul Legii nr. 185/2017, fiind voluntară obținerea acestuia.” Pagina 80: „Potrivit sondajului efectuat, prin mijloace electronice, în procesul elaborării Cărții Albe, 84,2% din respondenții – reprezentanți ai industriei, au declarat că este necesar un Registru național al turismului. Deși cadrul normativ necesar pentru implementarea conceptului de Registru al turismului a fost adoptat (i.e. Legea nr. 352/2006, Hotărârea Guvernului nr. 559/2015 cu privire la aprobarea
--	--	---

		Conceptului Sistemului Informațional automatizat Registrul turismului), mecanismul de înregistrare nu este aplicabil până în prezent, fapt care: (i) determină lipsa unui sistem integrat de evidență a agenților economici din industria turismului, rutelor, destinațiilor, obiectivelor și resurselor turistice; (ii) limitează setul de informații disponibile publicului și autorităților pentru adoptarea corectă și informată a deciziilor în domeniu; (iii) încetinește procesul de evaluare a potențialului turistic al unităților administrativ-teritoriale, instituire de zone turistice, înregistrare și promovare de rute turistice.” Pagina 82: „Implementarea conceptului de Sistem Informațional Automatizat „Registrul turismului”, conform Hotărârii Guvernului nr. 559/2015 cu privire la aprobarea Conceptului Sistemului Informațional automatizat Registrul turismului, în baza platformei elaborate de Centrul de Guvernare Electronică”. Totodată, în baza sugestiei, se inserează la pagina 82 din Cartea Albă precizarea – „Totodată, se recomandă modificarea și completarea Hotărârii Guvernului nr. 559/2015, întru consacrarea mecanismelor de transmitere directă, în regim online, a datelor și formularelor necesare de către beneficiarii de servicii publice și agenții economici din domeniul turismului.”
18	Asociația Națională a Agenților Economici din Industria Turismului	Referitor la funcția de informare ca parte componentă, a activității de promovare, în Cartea Albă sunt expuse prioritățile la un nivel foarte înalt. Cu toate acestea, considerăm necesar de a efectua modificări la art. 17 din Legea 352/2006, prin prisma <u>limitării activității birourilor de informare, doar la cele de informare și promovare</u> 1. Birourile de informare turistică oferă informație și acces la unele servicii inerente scopului acestora – oferite în mod gratuit. Totodată, oficiile de informare turistică sunt, conform bunelor practici finanțate de APL și autorități centrale. Totuși, în marea majoritate din statele UE, birourile (oficiile) de turism oferă și acces la suvenir, unele materiale editoriale, mici produse și servicii,

		a produsului turistic național, fără activitate comercială.	precum pentru clienți-turiști, dar și pentru agenții economici care au posibilitatea să acceadă la plasarea de informație atât gratuit, cât și cu finanțare suplimentară. 2. Legislația națională încadrează clar dreptul sau restricțiile ce țin de prestarea activității comerciale. Astfel, APL sau instituțiile publice sunt îngădite, iar persoanele juridice naționale dispun de drepturi, conform statutului de care dispun: întreprindere, asociația obștească, uniune de întreprinderi, fundații, etc. Prin urmare, aceste prevederi de legislație orizontală vor face precizările respective. 3. Cu titlu de exemplu de drept comparat, în Estonia, centrul de informare turistică colectează și furnizează informații și impartiiale cu privire la furnizarea serviciilor turistice și obiective turistice, fiind totodată imputernicit să presteze contra cost următoarele servicii: rezervare de cazare, medierea serviciilor de transport, vânzări de papetărie, publicații, suveniruri, bilete la evenimente, etc⁷. Astfel, prestarea serviciilor contra cost este o modalitate de diversificare a surselor de venit utilizate de birourile de informare turistică, în baza bunelor practici internaționale. Întru asigurarea sustenabilității birourilor de informare turistică și promovarea activității acestora, este necesară diversificarea surselor de venit disponibile pentru desfășurarea activității structurilor date. 4. Ținând cont de multitudinea opțiunilor existente, prin care atât autoritățile publice, cât și actorii de drept privat au posibilitatea de a organiza activității de informare a turiștilor pentru o promovare eficientă a imaginii țării și a destinațiilor turistice din Moldova, prevederile art. 17 alin. (2) lit. b) din Legea nr. 352/2006, în redacția în vigoare urmează a fi păstrată, care permite birourilor de informare turistică să desfășoare activități de rezervare a
--	--	---	---

⁷ Legea Turismului a Estoniei, în vigoare din 01.03.2001, modificată la 07.01.2018, <https://www.riigiteataja.ee/akt/128122017031>

			spațiilor de cazare, a biletelor pentru diverse mijloace de transport, pentru spectacole și manifestări sportive.
19	Asociația Patronală a Industriei Turismului din Republica Moldova	Întrucât documentele strategice de multe ori au o continuitate clasică recomandăm ca în Foia de parcurs pentru implementarea recomandărilor să fie incluse autoritățile responsabile, termenii și costurile cu sursele respective necesare pentru implementare.	Se acceptă. Se va include în anexă un Roadmap de implementare a propunerilor Cărtii Albe. Totodată, indicarea costurilor și surselor pentru implementare, se vor regăsi în notele informative și AIR-urile anexate la proiectele de acte normative, la etapa implementării Cărtii Albe, și care necesită o evaluare independentă.