



16.04.2014, ora 8.00

**RE: Ședința Cabinetului de Miniștri din 16.04.2014.**

Domnului Iurie LEANCĂ,  
Prim-ministru al Republicii Moldova

Stimate Domnule Prim-ministru,

Vă aducem la cunoștință opinia președintelui CNP, în baza consultărilor cu coordonatorii grupurilor de lucru ale CNP și cu membrii CNP, în privința unor proiecte de legi și acte normative de pe ordinea de zi ([OZ](#)) a [Cabinetului de Miniștri din 16.04.2014](#).

Mai jos, ne referim la chestiunile care, în opinia noastră, trebuie aduse la cunoștința Prim-ministrului pentru că au o importanță majoră și CNP are observații vizavi de conținut (secțiunea 1)), sau procedura de adoptare (secțiunea 2)).

*Salutăm expedierea din timp a proiectelor de acte normative examinate în cadrul ședinței.*

**1) OPINIA CU REFERIRE LA SUBIECTELE DIN OZ LA CAPITOLUL CONȚINUTULUI OBIECTULUI DE REGLEMENTARE:**

**1.1. Subiectul 2. [Cu privire la aprobarea Strategiei de dezvoltare a turismului „Turism 2020” și a Planului de acțiuni pentru implementarea acesteia în anii 2014 - 2016](#)**

**Nu susținem aprobarea Strategiei ”Turism 2020” în redacție actuală.** Considerăm că aprobarea acestui proiect va servi la 1) *reglementarea excesivă și creșterea nejustificată a poverii administrative la intrarea și desfășurarea activității de afaceri pe piața turismului*, 2) *atribuirea unor roluri și funcții improprii Agenției Turismului*, și 3) *agravarea mai multor probleme identificate drept bariere în calea dezvoltării turismului*.

Mixul de politici pentru dezvoltarea industriei turismului ar trebui să accentueze:

- 1) necesitatea elaborării politicilor pentru facilitarea infrastructurii dezvoltării industriei turismului,
- 2) promovarea condițiilor pentru clusterizarea serviciilor complementare și cooperare pe întregul lanț al serviciilor în industria turismului,
- 3) identificarea platformelor de valorificarea atracțiilor naționale,
- 4) încurajarea competitivității țării ca destinație turistică,
- 5) sporirea fluxurilor de vizitatori și promovarea imaginii pozitive a țării și

- 6) în final reducerea asimetriilor informaționale pentru potențiali consumatori și beneficiari ai industriei.

Principalele curențe ale proiectului strategiei:

### *1. Cadrul instituțional – rolul Agenției Turismului*

Conform Art. 12 2) a), Agenția Turismului este autoritatea administrativă centrală de specialitate care elaborează și promovează politica statului în domeniul turismului, are o instituție subordonată – Centrul Național de Perfecționare a Cadrelor din Industria Turismului, și este investită cu funcții de control al activității turistice și clasificare a structurilor de primire turistică cu funcții de cazare.

O astfel de structură instituțională *contravine principiului de separare a funcțiilor de elaborare și implementare a politicilor*. Elaborarea politicii statului ar trebui să aibă loc la nivelul unui minister (Ministerul Economiei și Ministerul Culturii), funcțiile de control efectuate de instituții competente (inspectorate), iar prestarea serviciilor (de instruire și clasificare) lăsată la discreția sectorului privat și organizațiilor profesionale în domeniu. Concentrarea tuturor acestor funcții în cadrul Agenției Turismului *crează situații de conflict de interese și riscul comportamentului discreționar în vederea obținerii unor avantaje necuvenite*.

Agenția Turismului ar trebuie să poseze doar funcțiile de implementare a politicilor statului, și să fie poziționată între instituțiile responsabilă pentru elaborarea politicilor și actorii din sectorul privat, contribuind la crearea unui mediu favorabil pentru activitatea acestora.

*Rolul Agenției Turismului în baza experienței și practicii instituționale ale țărilor cu industriile turistice în dezvoltare dinamică, sunt*

- 1) reducerea asimetriei informaționale, reducerea costurilor turismului prin negocierea și formarea pachetelor turistice,
- 2) consolidarea autoreglementării industriei turismului în domeniile calității, conformității și clasificării,
- 3) elaborarea studiilor de fezabilitate pentru atragerea investițiilor în infrastructura turistică,
- 4) dezvoltarea destinațiilor turistice,
- 5) clusterizarea și dezvoltarea serviciilor complementare,
- 6) promovarea elementelor dezvoltării durabile și autenticității locale în turism,
- 7) elaborarea ghidurilor, hărților, materialelor promoționale și promovarea imaginii țării.

### *2. Legătura slabă (inclusiv discrepanțele evidente) între deficiențele reale și măsurile de politici propuse*

Cele mai importante deficiențe care împiedică dezvoltarea turismului în Moldova țin de:

- 1) amenajare slabă a obiectelor de interes turistic,
- 2) deșeurile în arii verzi și spații publice,
- 3) lipsa infrastructurii și integrării serviciilor turistice,
- 4) lipsa serviciilor, prețurile necompetitive și asimetria informațională.

Însă, majoritatea măsurilor propuse (14 din 31 acțiuni din Plan) se referă la reglementări suplimentare privind înregistrarea, instruirea, certificarea și controlul activității operatorilor turistici (e.g. acțiunile 2.1 - condiții privind crearea, certificarea și înregistrarea rutelor turistice, 2.2 - cerințe privind confecționarea și utilizarea indicatorilor turistice, 3.1 - cerințe pentru formarea pachetelor de serviciu turistice, 4 - contractul turistic, voucherul turistic și fișa de evidență statistică a circulației turiștilor, 4.4 - clasificarea structurilor de primire turistică, 5.1 - controlul activității agenților pieței turistice, 6 - atestarea și controlul activității ghizilor de turism, 9 și 29 - formulare statistice, 18.1 - inventarierea și evidența patrimoniului turistic, 26 - evidența tuturor structurilor de cazare, clasificarea și controale anuale), inclusiv răspunderea contravențională pentru un șir de încălcări noi (acțiuni 3.2, 27) și o povară fiscală suplimentară pentru utilizarea voucherului electronic (30.3) și a mărcii turistice (5.2, 10.7).

Mai multă atenție trebuie dedicată identificării cauzelor problemelor, a factorilor ce inhibă dezvoltarea pieței serviciilor turistice, eliminării barierelor administrative în calea afacerilor, îmbunătățirii mediului concurențial și atragerii investițiilor în domeniile cheie (infrastructură, dezvoltarea destinațiilor turistice). Supra-reglementarea unui sector subdezvoltat poate avea un efect advers și duce la scăderea interesului investitorilor și agravarea problemelor industriei.

3. *Proiectul strategiei este mai degrabă o strategie instituțională a Agenției Turismului și nu una pentru dezvoltarea industriei turistice*

În Planul de Acțiuni, este propus ca Agenția Turismului să îndeplinească unele funcții proprii sectorului privat sau organizațiilor profesionale în domeniul turismului, și improprii pentru Agenția Turismului, precum elaborarea rutelor turistice noi (acțiunile 11.1, 11.2, 12.2, 13.2), organizarea seminarelor de instruire privind inițierea afacerilor în domeniul turismului rural (12.4), amenajarea punctelor de comercializare a obiectelor de artizanat (12.8), atestarea ghizilor de turism (6.2, 6.3), elaborarea agendei și calendarului cultural-turistice (13.1, 13.14), crearea centrelor turistice sportive (13.8), procurarea unui autocar pentru organizarea excursiilor în week-end pe întreg teritoriul Moldovei (13.17), crearea unei rute turistice sociale de troleibuz (13.19), clasificarea și controlul a structurilor de primire turistică (26), etc. Astfel, *Agenția se poziționează ca un concurent și nu facilitator al industriei turistice.*

Amintim ca țările care au realizat cu succes strategiile de dezvoltare a turismului și au atins rezultate remarcabile, precum Croația, au mers pe calea privatizării și dereglementării sectorului turistic.<sup>1</sup>

*Reiterăm Alternativa la Strategia de Dezvoltare a Turismului în perioada 2013-2020<sup>2</sup>, propusă de Grupul de Lucru Economic al CNP la etapa de consultare a documentului:*

Scopul modificărilor

Reformarea industriei turistice a Republicii Moldova pentru sporirea competitivității regionale, creșterea performanțelor economice și promovării destinațiilor din țară.

Obiective generale

1. Dezvoltarea destinațiilor turistice interne
2. Reformarea managementului sectorului turistic
3. Dezvoltarea business-ului turistic
4. Calitatea ospitalității moldovenești

Obiective specifice

- 1.1 Sporirea vizibilității atracțiilor turistice
- 1.2 Organizarea și promovarea sistemului de stațiuni și locații turistice
- 1.3 Susținerea programelor de dezvoltare a infrastructurii de turism
- 2.1 Perfecționarea cadrului de politici publice, legislativ și de reglementare
- 2.2 Îmbunătățirea monitorizării performanțelor sectoarelor din turismul național
- 2.3 Intensificarea colaborării bilaterale și multilaterale
- 3.1 Programe de dezvoltare investițională în turism
- 3.2 Încurajarea exportului și susținerea vizibilității produselor turistice naționale
- 3.3 Susținerea dezvoltării unor forme prioritare de turism
- 4.1 Promovarea infrastructurilor de calitate în turismul național (cazare, alimentare, transport)
- 4.2 Promovarea calității resurselor umane pentru turism

<sup>1</sup> <http://www.mint.hr/UserDocsImages/Strategy-tourism.present.pdf>

<sup>2</sup> <http://www.cnp.md/ro/produse/avize-propuneri/economie/item/download/1608>

## **1.2 Subiectul nr. 5 Privind aprobarea Avizului la proiectul de lege pentru modificarea și completarea unor acte legislative**

### ***Susținem Avizul la proiectul de lege realizat de cancelaria de Stat.***

Complementar considerăm necesar prin legea privind activitatea particulară de detectiv și de pază necesitatea creării asociației profesionale a operatorilor și profesioniștilor în acest domeniu cu drepturile implicite unei asociații profesionale, inclusiv cu calitatea obligatorie de membru. Supravegherea activității de pază și detectiv trebuie realizată de către asociația profesioniștilor în colaborare cu o unitate subordonată Ministerului Afacerilor Interne.

## **1.3. Subiectul 7. Cu privire la tarifele pentru serviciile prestate de către Agenția Medicamentului și Dispozitivelor Medicale**

### ***Reiterăm Avizul CNP din 07.08.2013 în care se conțî unele propuneri concrete de îmbunătățire.***

Cu referire la textul proiectului de Regulament privind elaborarea tarifelor pentru serviciile prestate de către Agenția Medicamentului și Dispozitivelor Medicale (anexa nr.1) este de menționat că, acesta *necesită a fi îmbunătățit, în special la modul de determinare a costului unui serviciu prestat de Agenție.*

Punctul 16 din proiectul Regulamentului, prevede constituirea costului unui minut de investigații reieșind „din suma consumurilor /cheltuielilor efective directe, pe fiecare secție care acordă servicii, și consumurilor/cheltuielilor efective indirecte (inclusiv cheltuielile pentru medicamente și consumabile) ce revin subdiviziunii respective raportată la bugetul anual de timp efectiv pe fiecare secție care acorda servicii”. În opinia noastră faptul dat contribuie la *stabilirea unui cost exagerat pentru un minut de investigații, pentru că se propune formarea costurilor din cheltuielile subdiviziunii raportate la bugetul anual de timp pe fiecare secție care acordă servicii și nu formarea costurilor din cheltuielile pentru angajații implicați nemijlocit în prestarea serviciilor din subdiviziunea respectivă.* În această situație costul unui minut de investigație poate fi mai mare, deoarece va include bugetul anual de timp al tuturor colaboratorilor subdiviziunii, adică și a celor care nu participă direct la prestarea serviciilor.

De asemenea, considerăm că uniformizarea costurilor pentru toate dispozitivele medicale și stabilirea costurilor pentru servicii așa cum se propune în tabelul „Plățile pentru autorizarea dispozitivelor medicale, modificările efectuate după înregistrare și studiilor clinice” nu se încadrează în prevederile Legii nr.92 din 26.04.2012 cu privire la dispozitivele medicale. Ultima prevede clasificarea dispozitivelor medicale grupate în clasele I, IIA, IIB și III, în funcție de riscurile în utilizare, precum și criteriile de clasificare a dispozitivelor medicale. Astfel, *plățile pentru autorizarea dispozitivelor medicale, modificările efectuate după înregistrare și studiile clinice, trebuie să fie diferențiate în funcție de tipul de dispozitiv medical conform clasificării prevăzute în Legea nr.92 din 26.04.2012.* Menționăm că o abordare similară este aplicată pentru înregistrarea costului la medicamente în funcție de tipul medicamentului (medicament cu dosar complet, generic, orfan, homeopat etc.)

Reieșind din cele menționate, *propunem Ministerului Sănătății să organizeze dezbateri publice pe marginea proiectului de hotărîre, unde să fie prezentate și calcule detaliate la cîteva tarife propuse în proiect, de exemplu: tarife pentru: i) autorizarea medicamentului orfan; ii) dezarhivarea dosarelor; iii) medicamente din plante cu utilizare tradițională etc. pentru a vedea structura cheltuielilor incluse în tarif.*

**1.4. Subiectul 11. Pentru aprobarea modificărilor și completărilor ce se operează în unele hotărâri ale Guvernului** (modificări la legea cu privire la zonele economice libere)

*O serie de modificări crează condiții regulatpriei sporite de riscuri corupționale și de favorizarea prestatorilor de servicii din cadrul zonelor economice libere în detrimentul prestatorilor din afara acestora. Nu susținem adoptarea modificărilor specificate mai jos.*

Obiecția principială constă în faptul că *acestea modificări regulatorii afectează substanțial activitatea de antreprenariat și mediul concurențial și astfel trebui să fie reglementate în lege organică. Normele discutate mai jos, propuse prin intermediul unui act normativ secundar, creează raporturi juridice noi (excepții de la regulile existente și preferințele pentru rezidenții zonelor) inexistente în legea specială cu privire la zona economică liberă și nici nu prezintă norme de implementare a drepturilor, obligațiilor sau raporturilor existente. Normele secundare nu pot crea raporturi de creare a drepturilor, obligațiilor sau condițiilor noi – aceasta fiind sarcina legii organice (în contradicție cu Legea cu privire la activitatea de antreprenariat).*

***Recomandăm că aceste îngrijorări să fie abordate în analiza impactului de reglementare.***

Atribuțiile organelor vamale țin de colectarea taxelor și impozitelor, combaterea fraudelor vamale, facilitarea comerțului internațional. Astfel, modificarea propusă privind *supravegherea activității zonelor economice libere* (e.g. a *lucrărilor și serviciilor de infrastructură ce au loc pe teritoriul acestora*), după cum este prevăzut în p. 1-3) și art. 313<sup>1</sup>, *depășește aria de competență a serviciului vamal*, care ține doar de asigurarea regimului vamal pe teritoriul zonelor libere, evidența mărfurilor (serviciilor) introduse pe și scoase de pe acest teritoriu, efectuarea controlului vamal, încasarea drepturilor și aplicarea preferințelor vamale.

*Nu este justificată obligarea rezidenților de a depune la organul vamal un raport trimestrial de evidență a fluxului de materiale, mărfuri și produse finite în zona liberă, care reprezintă o povară suplimentară pentru aceștia, și dublează activitatea de evidență și control a organului vamal. Nu este clar ce valoare va fi obținută din această verificare suplimentară (Art. 347<sup>1</sup>). Această obligare suplimentară nu este supusă evaluării impactului de reglementare.*

Art. 313<sup>1</sup> prevede dreptul administrației zonei libere să permită nerezidenților să efectueze pe teritoriul zonei libere a anumitor lucrări, care poate fi aplicat discreționar, oferind o *discreție cu risc de coruptibilitate*. Pentru a minimiza riscurile corupționale, recomandăm ca sintagma "este în drept să permită" să fie înlocuită cu "permite" la solicitarea depusă, coroborat cu criteriile și condițiile concrete aferente deciziei adoptate.

Articolul 319<sup>1</sup> prevede dreptul de scoatere de pe teritoriul vamal al Republicii Moldova a mărfurilor produse în zona liberă în scopul participării la expoziții, efectuarea testărilor, a verificărilor și a reparației fără depunerea declarației vamale, precum și declararea acestor bunuri ca fiind puse în libera circulație în cazul în care aceste nu sunt reintroduse în zona liberă în termen de 30 zile. În cazul ulterior, nu este clar dacă urmează a fi depusă declarația vamală, dacă în registrul electronic se înregistrează mai puține date despre bunuri decât în declarația vamală sau aceste date trec un control mai puțin riguros, apare discreția organului vamal de a permite sau nu scoaterea bunurilor fără depunerea declarației vamale (deoarece nu sunt prevăzute clar criteriile) și apare *riscul corupțional de indicare a informației alterate privind natura, cantitatea sau prețul bunurilor, cu un efect asupra drepturilor de import*.

Articolul 319<sup>2</sup> permite nerezidenților introducerea în zona liberă fără depunerea declarației vamale a mărfurilor pentru efectuarea testărilor, verificărilor, reparației și a lucrărilor specializate. Nu este *evaluat impactul asupra concurenței loiale în cazul în care servicii similare* (de testare, verificare, reparație, etc.) sunt *prestate de operatori privați în afara zonei economice libere*, care nu se bucură de aceleași condiții preferențiale și ar fi dezavantajați. Nu este justificată necesitatea acestei prevederi.

Permiterea introducerii bunurilor produse în zonele economice libere pe restul teritoriului vamal al Republicii Moldova ar putea genera probleme similare, deoarece *rezidenții zonelor libere beneficiază de anumite facilități, investiții, infrastructură, etc. care nu sunt disponibile în afara acestora, fapt ce îi oferă un avantaj în comparație cu nerezidenții*. Astfel, dacă un rezident al zonei libere comercializează produsele sale preponderent pe teritoriul Republicii Moldova, acest lucru compromite scopul creării zonei libere (promovarea exporturilor) și oferă acestuia un avantaj nejustificat. În cazul în care se permite comercializarea bunurilor produse în zonele libere pe restul teritoriului țării, este necesar de restrâns această posibilitatea pentru un procent mic al bunurilor produse de un rezident.

#### **1.5 Subiectul 17. [Cu privire la aprobarea completărilor ce se operează în unele hotărâri ale Guvernului](#) (implementarea buletinului electronic)**

##### **Recomandăm specificarea costurilor pentru prefectarea buletinului electronic.**

În proiect este menționată diferența de cost între prefectarea buletinului de identitate obișnuit și cel electronic, precum și tariful pentru reînnoirea certificatelor cheilor publice, însă nu sunt specificate costurile concrete. Considerăm că pentru a evalua oportunitatea acestei măsuri (în special, necesitatea de a reînnoi certificatele cheilor electronice anual), tarifele propuse și justificarea acestora trebuie incluse în pachetul de completări.

#### **2) CONSTATĂRI CU PRIVIRE LA NEÎNCADRAREA DEPLINĂ A UNOR PROIECTE DE REGLEMENTĂRI ÎN PROCEDURA DE TRANSPARENȚA DECIZIONALĂ**

Atenționăm că unele proiecte de legi sau proiecte de acte normative nu sunt supuse integral procedurii de consultare conform cerințelor [Legii privind transparența în procesul decizional](#) nr. 215-217 din 05.12.2008 și [Procedurilor interne ale Cancelariei de Stat de asigurare a transparenței în procesul decizional](#) din 22.04.2010.

Pentru [\(OZ\) a Cabinetului de Miniștri din 16.04.2014](#), o serie de proiecte de legi și acte normative pe ordinea de zi nu s-au încadrat în cerințele procedurii de transparență decizională.

##### ***Neîncadrarea proiectelor de acte legislative și normative:***

- 1) Nr 11. [Pentru aprobarea modificărilor și completărilor ce se operează în unele hotărâri ale Guvernului](#) dl V.Lazăr
- 2) Nr 12. [Cu privire la săptămâna investițională "Moldova Business Week 2014"](#) dl V.Lazăr
- 3) Nr 14. [Cu privire la modificarea Hotărârii Guvernului nr. 467 din 2 mai 2006](#) dna M.Babuc
- 4) Nr 18. [Cu privire la aprobarea Cerințelor de calitate pentru orez și crupe de orez](#) dl V.Bumacov
- 5) Nr 19. [Cu privire la modificarea și completarea Hotărârii Guvernului nr.774 din 3 iulie 2007](#) dl V.Bumacov
- 6) Nr 21. [Cu privire la alocarea mijloacelor financiare](#) dl A.Arapu
- 7) Nr 25. [Cu privire la aprobarea Listei obiectelor și mijloacelor financiare necesare pe anul 2014 pentru realizarea Planului de acțiuni privind implementarea Programului de conservare și sporire a fertilității solurilor pe anii 2014-2016](#) dl A.Ghilaș

- 8) Nr 26. [Cu privire la modificarea destinației unor terenuri](#) dl A.Ghilaș
- 9) Nr 29. [Pentru aprobarea Regulamentului privind regimul de acces în sediul Guvernului](#) dl V.Țărnă

*Neîncadrarea proiectelor de acte decizionale colegiale în forma de avize:*

- 1) Nr 5. [Privind aprobarea Avizului la proiectul de lege pentru modificarea și completarea unor acte legislative](#) dl D.Recean

**Stimate Dle Prim-ministru, prin acest mesaj CNP își manifestă sinceră atitudine de cooperare și dialog constructiv, avînd ca scop comun îmbunătățirea calității actului de guvernare.**

Cu considerațiune,

Din partea Consiliului Național pentru Participare (CNP),

Sergiu Ostaf, Președintele CNP