

2019

# ტურიზმის რეგულირება

პრიორიტეტული დარგის მოძველებული კანონმდებლობა

ტურიზმის ინსტიტუტი  
TOURISM INSTITUTE

[tourisminstitute.ge](http://tourisminstitute.ge)

# კვლევის აპორაბი: ირინე ურუშაძე, მამუკა ბერძენიშვილი

ბათუმი, 2019

კვლევის განახლება (თავდაპირველი ვერსია გამოიცა 2017 წელს)

## ირინე ურუშაძე

ირინე ურუშაძეს ათწლიანი გამოცდილება აქვს ანალიტიკის, კვლევების და სამართლის სფეროში. იგი ლუნდის უნივერსიტეტის ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო სამართლის მაგისტრის ხარისხის მფლობელია. ირინეს სამსახურებრივი გამოცდილება მოიცავს პროგრამების მართვას, იურიდიულ კვლევებს, ანალიტიკურ ნაშრომებს და ანგარიშგებებს. მან სხვადასხვა სფეროში რეგულაციების რამდენიმე კვლევა წარმართა, მათ შორის, პოლიტიკური დაფინანსების, საარჩევნო კანონმდებლობის, თვითმმართველობის პოლიტიკის, კორუფციის წინააღმდეგ სამართლის და პოლიტიკის სფეროში, ბიზნესისა და ადამიანის უფლებების მდგომარეობის და ბევრი სხვა, რომელთა ნაწილი შესაბამის სფეროში საკმაოდ გავლენიანი გახდა. იგი მუშაობდა ადგილობრივ და საერთაშორისო ორგანიზაციებში, როგორცაა საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო, USAID-ის G3-ის პროგრამა, Global Integrity, ეროვნულ დემოკრატიული ინსტიტუტი. ირინე ასევე იყო საჯარო მოსამსახურე რეგიონულ ხელისუფლებაში (აჭარის ა.რ. ტურიზმისა და კურორტების დეპარტამენტი), რამაც შესძინა ტურიზმის პოლიტიკის სიღრმისეული ხედვა როგორც ადგილობრივ, ისე საერთაშორისო დონეზე. იგი მუშაობდა არაერთ მარეგულირებელ და სტრატეგიულ დოკუმენტზე. ირინემ მონაწილეობა მიიღო ტურიზმის ინსტიტუტისათვის კვლევაში ტურიზმის ქართულ რეგულირებაზე და არსებულ მდგომარეობაზე, სადაც აგრეთვე საერთაშორისო საუკეთესო პრაქტიკის მიმოხილვაც არის მოცემული.

## მამუკა ბერძენიშვილი

მამუკა ბერძენიშვილს გააჩნია 10 წლიანი გამოცდილება ტურიზმის სფეროში. მისი გამოცდილება მოიცავს შემდეგ მიმართულებებს: ადგილმდებარეობის მენეჯმენტი, ტურიზმის ანალიტიკა, ტურიზმის სოციოლოგია, ტურიზმის მარკეტინგი, ტურისტული პროდუქტების/სერვისების განვითარება, ტურიზმის საკანონმდებლო რეგულაციები. მის გამოცდილებაში შედის როგორც კერძო (ავიაკომპანია „ლუფთანსა“, მარკეტინგული კომპანია „შინდი“), ასევე სახელმწიფო სექტორში (აჭარის ა.რ. ტურიზმის და კურორტების დეპარტამენტი) მუშაობა, რასაც ემატება საკონსულტაციო-ანალიტიკური (მსოფლიო ბანკი, ტურიზმის ინსტიტუტი) და საგანმანათლებლო საქმიანობა (კავკასიის ბიზნეს სკოლა, ბათუმის სახელმწიფო უნივერსიტეტი). მამუკა აქტიურად იყო ჩართული და უშუალოდ ხელმძღვანელობდა ისეთ პროექტებს, როგორცაა სტუმარმასპინძლობის ხარისხის ნიშანი „რეკომენდებულია აჭარის ა.რ. ტურიზმისა და კურორტების დეპარტამენტის მიერ აჭარის რეგიონის ტურიზმის სტატისტიკის წარმოების სტრატეგია, ბათუმის საკრუიზო ტურიზმის განვითარების სტრატეგია, აჭარის რეგიონის ტურიზმის ციფრული მარკეტინგის არხების შექმნა და განვითარება, აჭარის რეგიონის ტურისტული საინფორმაციო ნიშნულების სიტემის განვითარება, ტურისტული პროდუქტების, სოფლის ტურიზმის და ფრინველებზე დაკვირვების განვითარება, აჭარის ა.რ. ტურიზმისა და კურორტების დეპარტამენტის განვითარების სტრატეგია.

მამუკა გახლავთ ტურიზმის ინსტიტუტის დამფუძნებელი და აღნიშნული კვლევის თანა-ავტორი. იგი ფლობს მასარიკის უნივერსიტეტის (ჩეხეთის რესპუბლიკა) მაგისტრის ხარისხს სოციოლოგიაში.

## მიმოხილვა (Executive Summary)

ტურიზმი საქართველოში ერთ-ერთი პრიორიტეტული დარგია. წლების მანძილზე არაერთი მნიშვნელოვანი რეფორმა განხორციელდა მისი განვითარებისათვის. ამჟამად მიმდინარე მრავალი სახელმწიფო პროგრამაც მიზნად ისახავს ტურიზმის ხელშეწყობას. თუმცა მათი ეფექტურობის მიღწევას ხელს უშლის საქართველოს, მათ შორის, აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის, კანონმდებლობა, რომელიც საკმაოდ მოძველებულია. კვლევის პირველი რედაქციის შემუშავების შემდეგ საქართველოს კანონმდებლობაში არსებითი ცვლილებები განხორციელდა, საკონსტიტუციო რეფორმა, ევროკავშირთან ასოცირების დღის წესრიგიდან გამომდინარე რეფორმები და სხვა, შედეგად, გადაწყდა დოკუმენტის განახლება.

მოცემულმა კვლევამ ცხადჰყო, რომ სახელმწიფოსა და რეგიონის კანონმდებლობაში აუცილებელია ცვლილებების შეტანა, რადგან ისინი ვერ უწყობენ დარგში მიმდინარე პროგრესს ფეხს. კანონმდებლობა სფეროსათვის მნიშვნელოვან ტერმინებსაც კი არ იცნობს და იმგვარად განსაზღვრავს დარგის მართვის ორგანოებს, რომ მათი ფუნქციები და უფლებამოსილებები ბოლომდე მაინც არაა ჩამოყალიბებული, რაც არაერთ პრობლემას წარმოშობს. კანონმდებლობა ასევე არ იცნობს ხარისხის და უსაფრთხოების რეგულირებებს, რის გამოც არა მხოლოდ დაბალი ხარისხის მომსახურებას იღებს ქვეყანაში შემოსული თუ შიდა ტურისტი, არამედ მომხმარებელთა უფლებების სათანადო დაცვაც კი ვერ ხერხდება. საერთაშორისო პრაქტიკის ანალიზმა წარმოაჩინა, რომ სამართლებრივი რეგულაციების ნაწილი საქართველოში ტურიზმის წახალისებისათვის საკმარისად არ გამოიყენება, როგორცაა საგადასახადო რეგულირებები, მაშინ, როდესაც მათი გამოყენებით დარგის განვითარების საკმაოდ ფართო შესაძლებლობები არსებობს. კვლევამ კანონმდებლობის სხვა მიმართულებების, როგორცაა სტატისტიკის წარმოება, რეკლამის განთავსება და სხვა, დახვეწის აუცილებლობაც წამოაჩინა.

კვლევის ფარგლებში მხოლოდ პრობლემატური საკითხების წინ წამოწევა არ მომხდარა, მოცემულია მათი გადაჭრის გზებიც და აუცილებელი პირველი ნაბიჯები.

მოცემული დოკუმენტი სამი ძირითადი თავისაგან შედგება, პირველი თავი ტურიზმის დარგისთვის მნიშვნელოვანი საქართველოს კანონმდებლობის, მათ შორის, აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კანონმდებლობის ანალიზს ახორციელებს. მეორე თავში საერთაშორისო გამოცდილება ასახული, ხოლო მესამე ტურიზმის ინსტიტუტის ხედვის შესაბამის რეკომენდაციებს გადმოსცემს, თუ როგორ შეიძლება მოგვარდეს კვლევაში აღწერილი პრობლემები აქვე მოცემული საერთაშორისო პრაქტიკის გათვალისწინებით.

## სარჩივი

<b>მიმოხილვა (Executive Summary)</b>	<b>1</b>
<b>შესავალი</b>	<b>3</b>
კვლევის წინაპირობა და მიზანი	3
მეთოდოლოგია	3
<b>ტურიზმის არსებული რეგულირება</b>	<b>4</b>
საერთაშორისო აქტები	4
საქართველოს კანონმდებლობა	5
ტურიზმისა და კურორტების მარეგულირებელი კანონმდებლობა	6
ხარისხის და უსაფრთხოების მარეგულირებელი კანონმდებლობა	8
საგადასახადო რეგულირება	12
სტატისტიკის წარმოება	14
სხვა რეგულირებები	15
აჭარის კანონმდებლობა	17
<b>ტურიზმის რეგულირების საუკეთესო პრაქტიკა</b>	<b>20</b>
სხვა ქვეყნების მაგალითები	20
საერთაშორისო გამოცდილება საგადასახადო თვალსაზრისით	24
(1) ჩამოსვლა და გამგზავრება	25
(2) საჰაერო მგზავრობა	25
(3) განთავსება	25
(4) მოხმარების გადასახადების შემცირებელი ოდენობა	26
(5) გარემოს დაცვა	26
(6) შეღავათები	26
<b>რეკომენდაციები</b>	<b>27</b>
საქართველოს კანონმდებლობის გაუმჯობესების გზები	27
<b>დასკვნა</b>	<b>30</b>

## შესავალი

### კვლევის წინაპირობა და მიზანი

“2030-ისთვის შესაბამისი პოლიტიკის შექმნა და განხორციელება, რაც ხელს შეუწყოს მდგრად ტურიზმს, რომელიც ქმნის სამუშაო ადგილებს და ახალისებს ადგილობრივ კულტურასა და პროდუქციას”

გაეროს მდგრადი განვითარების მიზანი 8 (ღირსეული სამუშაო და ეკონომიკური ზრდა), ამოცანა 9.<sup>1</sup>

საქართველო წარმოადგენს გარდამავალი ეკონომიკის სახელმწიფოს, რაც განსაკუთრებულ მნიშვნელობას ანიჭებს ეკონომიკის განვითარებას. ტურიზმი კი ამ მხრივ ერთ-ერთ პრიორიტეტულ დარგს წარმოადგენს. 2015 წელს გაერთიანებული ერების ორგანიზაციამ შეიმუშავა მდგრადი განვითარების გეგმები, რომელთაგან ორი თავის თავში მოიაზრებს ტურიზმის ხელშეწყობას მიზნების ეფექტიანი მიღწევისათვის.<sup>2</sup> საქართველომ არაერთხელ განაცხადა მის მისწრაფებაზე, განავითაროს ეკონომიკა, რითაც გამოხატა მზაობა, ზემოთ მოცემულ მე-8 მიზნის შესრულება აიღოს საკუთარ თავზე.

მოცემული კვლევის მიზანია, გაანალიზოს საქართველოს არსებული კანონმდებლობა (მათ შორის, აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კანონმდებლობაც) და წარმოაჩინოს, რამდენად არის ტურიზმის რეგულირება მზად, ხელი შეუწყოს მის განვითარებას და რა ნაბიჯების გადადგმა საჭირო კანონმდებლობის დასახვეწად, რათა ამ დარგის ხელშეწყობა რეალური და ეფექტიანი გახდეს.

### მეთოდოლოგია

კვლევა წარმოებულია ანალიტიკური მეთოდის, მათ შორის შედარებით-სამართლებრივი ანალიზის გამოყენებით, ძირითადად სამაგიდო კვლევის საშუალებით. კვლევის ფარგლებში გაანალიზდა საქართველოს მოქმედი კანონმდებლობა, სახელმწიფო უწყებების პოლიტიკური დოკუმენტები და სხვა ქვეყნების კანონმდებლობა.

დოკუმენტი წარმოადგენს საბაზისო კვლევას (baseline study), რომელშიც მოცემულია კანონმდებლობის ნაკლოვანებების ანალიზი (gap analysis) და მისი გაუმჯობესებისათვის მოყვანილია ზოგადი რეკომენდაციები, რომლებიც ტურიზმის ინსტიტუტის გუნდის ფართო გამოცდილებას და საერთაშორისო საუკეთესო პრაქტიკას ეყრდნობა.

<sup>1</sup> ხელმისაწვდომია აქ: <http://www.un.org> [უკანასკნელად შემოწმდა 2018 წლის 28 დეკემბერს].

<sup>2</sup> იქვე. მიზანი 8 და მიზანი 12.

## 1. ტურიზმის არსებული რეგულირება

### საერთაშორისო აქტები

საერთაშორისო სამართალში არ არსებობს ტურიზმის მარეგულირებელი ერთიანი დოკუმენტი, თუმცა არაერთი საერთაშორისო აქტი ეხება ტურიზმისთვის მნიშვნელოვან თემებს.

ხაზი უნდა გაესვას, რომ გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის სისტემაში არსებობს მთავრობათაშორისი ინსტიტუტი - მსოფლიოს ტურიზმის ორგანიზაცია,<sup>3</sup> რომლის ფუნდამენტური მიზანია, ტურიზმის წახალისება და განვითარება ეკონომიკური განვითარების, საერთაშორისო შემეცნების, მშვიდობის, კეთილდღეობის და ყველასათვის, განურჩევლად რასის, სქესის, ენისა და რელიგიისა, ადამიანის ფუნდამენტურ უფლებათა და თავისუფლებათა უნივერსალური პატივისცემისა და დაცვის ხელშეწყობის თვალახედვით.<sup>4</sup>

ზემოთხსენებული მიზნის მისაღწევად ორგანიზაცია განსაკუთრებულ ყურადღებას აქცევს ტურიზმის სფეროში განვითარებადი სახელმწიფოების ინტერესებს.<sup>5</sup>

ტურიზმის საერთაშორისო ორგანიზაციის დამფუძნებელი დოკუმენტის მიერ ტურიზმის ზემოთდასახელებული შესაძლებლობების წინ წამოწევა ხაზს უსვამს მის მნიშვნელობას სახელმწიფოს განვითარებისათვის, თუმცა ამ ორგანიზაციას არ აქვს მიღებული სავალდებულოდ შესასრულებელი სამართლებრივი რეგულირებები, რომლებიც მის წევრ სახელმწიფოებს რაიმე პასუხისმგებლობებს დააკისრებდა. თუმცა ორგანიზაციის მიერ 2008 წელს გაცემული ტურიზმის სტატისტიკის წარმოების საერთაშორისო რეკომენდაციები (IRTS 2008) მაღალი ავტორიტეტის და მნიშვნელობისაა, რომელიც სტატისტიკის წარმოებისათვის და დამუშავებისთვის საჭირო მეთოდოლოგიურ სახელმძღვანელოს აძლევს ყველა სახელმწიფოს, მათ შორის განსაზღვრავს მთავარ ცნებებს, განმარტებებს და კლასიფიკაციებს.<sup>6</sup> რეკომენდაციების თანახმად, სახელმწიფოებმა უნდა აწარმოონ სატელიტური აღრიცხვის სისტემა (TSA), რომელიც ემსახურება ტურიზმის ეკონომიკაზე გავლენის შესწავლას.

<sup>3</sup> იხ. <http://www2.unwto.org> [უკანასკნელად გადამოწმდა 2019 წლის 4 იანვარს].

<sup>4</sup> მსოფლიო ტურიზმის ორგანიზაციის სტატუტები. მიღებული მეხიკოში, ოფიციალური მოგზაურობის ორგანიზაციის საერთაშორისო კავშირის სპეციალურ გენერალურ ასამბლეაზე. 17-28 სექტემბერი, 1970 წ. სტატუტები ძალაში შევიდა 1975 წლის 2 იანვარს. მე-3 მუხლის პირველი პარაგრაფი. ხელმისაწვდომია აქ: <http://cf.cdn.unwto.org> [უკანასკნელად გადამოწმდა 2018 წლის 28 დეკემბერს].

<sup>5</sup> იქვე. მუხლი 3, პარაგრაფი 2.

<sup>6</sup> იხ. ტურიზმის სტატისტიკის წარმოების საერთაშორისო რეკომენდაციები 2008 <https://unstats.un.org> [უკანასკნელად გადამოწმდა 2018 წლის 28 დეკემბერს].

აღსანიშნავია, რომ ევროპის საბჭომ 2013 წელს შეიმუშავა ტურიზმის ევროპული ინდიკატორების სისტემა (ETIS), რომელიც ემსახურება მდგრადი ტურიზმის განვითარების დაკვირვებასა და შეფასებას, რა დროსაც საერთო შედარებადი მიდგომა გამოიყენება.<sup>7</sup> 2016 წელს ევროპის საბჭომ კი ამ სისტემის წარმოებისათვის საჭირო სახელმძღვანელო შეიმუშავა, სადაც ძირითადი და დამატებითი ინდიკატორები დეტალურად ასახა.<sup>8</sup> მართალია, სახელმწიფოები არ არიან ვალდებული ზემოთ დასახელებული რეკომენდაციების შესაბამისად აწარმოონ კვლევები და ანალიზი, თუმცა მათი შესრულება შესაძლებლობას მისცემს საქართველოს, უკეთ დაგეგმოს ტურიზმის პოლიტიკა და ეფექტიანად განახორციელოს იგი.

ტურიზმის რეგულირებისას სახელმწიფოს ეკისრება მისი სხვა სამართლებრივი დოკუმენტებიდან გამომდინარე ვალდებულებების გათვალისწინება. ამ მხრივ, განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია გარემოსდაცვითი საერთაშორისო დოკუმენტები, ევროკავშირის სამართალთან ჰარმონიზების ვალდებულება (განსაკუთრებით სავაჭრო სფეროში), ასევე ისეთი საერთაშორისო აქტების გათვალისწინება, როგორცაა ევროპის ლანდშაფტის კონვენცია<sup>9</sup> და გაეროს კონვენცია შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირთა უფლებების შესახებ.<sup>10</sup>

## საქართველოს კანონმდებლობა

საქართველოს კანონმდებლობა სხვადასხვა ნორმატიული აქტით არეგულირებს ტურიზმს და ტურიზმისთვის მნიშვნელოვან საკითხებს. აღსანიშნავია, რომ ცალკეული აქტი არ არის პირდაპირ ამ სფეროს მარეგულირებელი, თუმცა არსებით გავლენას ახდენს მასზე, როგორც დადებითი, ასევე უარყოფითი სახით. ამ დოკუმენტის მიზანია, მოკლედ გაანალიზოს ეს გავლენა და წარმოაჩინოს, რა მიმართულებებით შეიძლება კანონმდებლობის დახვეწა ტურიზმის უკეთ განვითარებისა და წახალისებისათვის.

<sup>7</sup> მეტი ინფორმაციისათვის იხილეთ: <http://ec.europa.eu> [უკანასკნელად გადამოწმდა 2018 წლის 28 დეკემბერს].

<sup>8</sup> <http://ec.europa.eu> [უკანასკნელად გადამოწმდა 2017 წლის 28 მარტს].

<sup>9</sup> მიღებული ფლორენციაში, 2000 წლის 20 ოქტომბერს. საქართველოსთვის ძალაშია 2011 წლის 1 იანვრიდან. ხელმისაწვდომია აქ: <http://www.coe.int/en> [უკანასკნელად გადამოწმდა 2018 წლის 28 დეკემბერს].

<sup>10</sup> მიღებული ნიუ-იორკში, 2006 წლის 13 დეკემბერს. საქართველოსთვის ძალაშია 2014 წლის 13 მარტიდან. ხელმისაწვდომია აქ: <https://www.un.org/> [უკანასკნელად გადამოწმდა 2018 წლის 28 დეკემბერს].

## (I) ტურიზმისა და კურორტების მარეგულირებელი კანონმდებლობა

საქართველოს კანონი „ტურიზმისა და კურორტების შესახებ“ წარმოადგენს დარგის რეგულირების ყველაზე სპეციალურ მექანიზმს. სწორედ აქაა გაწერილი სფეროში გამოყენებული ყველაზე მნიშვნელოვანი ტერმინები, როგორცაა ტურიზმი, ტურისტი, ტურისტული საქმიანობა, კურორტი, ტური და სხვა.<sup>11</sup> თუმცა კანონის ერთიანად გაცნობა ცხადჭყოფს, რომ იგი საკმაოდ მოძველებულია. მართალია, მასში ცვლილებები წლების მანძილზე შედიოდა, თუმცა უკანასკნელი 18 წლის მანძილზე განხორციელებული სამი ცვლილება გამოწვეული იყო თვითმმართველობის კანონმდებლობის ცვლილებით (შეიცვალა ტერმინი „თვითმმართველობისა და მმართველობის ორგანო“), საკონსტიტუციო რეფორმით (ჩამოყალიბდა მთავრობის უფლებამოსილებები) და მთავრობის სტრუქტურის ცვლილებით (გაერთანდა ან/და ფუნქციები დაემტა გარკვეულ სამინისტროებს).

მაგალითად, კანონი განსაზღვრავს დარგის მართვის უფლებამოსილი ორგანოს პასუხისმგებლობებს და უფლებამოსილებებს, თუმცა რეალურად ასეთი ორგანო არ არსებობს, ისევე, როგორც არ არსებობს მისი რეგიონული სამმართველოები. კანონი ამ ორგანოს განსაზღვრავს აღმასრულებელი ხელისუფლების სტრუქტურისა და საქმიანობის წესის შესახებ საქართველოს კანონს ავალებდა, იმ დროს მოქმედი შესაბამისი კანონი კი ასეთ სახელმწიფო დეპარტამენტს იცნობდა. დღეს მოქმედი „საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ“ კანონით კი ასეთი დეპარტამენტი მმართველობის სფეროში გადაეცა საქართველოს ეკონომიკის სამინისტროს.<sup>12</sup> ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს მმართველობაში მართლაც შედის სსიპ „საქართველოს ტურიზმის ეროვნული ადმინისტრაცია“, თუმცა მისი დებულების თანახმად, იგი დარგის მართვის ორგანოსთვის გათვალისწინებულ მხოლოდ რამდენიმე ფუნქციას ახორციელებს.<sup>13</sup> უფრო მეტიც, 2018 წლის 17 აპრილს განხორციელებული ცვლილებებით, ადმინისტრაციის ერთ-ერთი სტრუქტურული დანაყოფი - კურორტებისა და საკურორტო ადგილების განვითარების სამმართველო საერთოდ გაუქმდა და კურორტებთან მიმართებით ტურიზმის ეროვნულ ადმინისტრაციას საერთოდ არ დარჩა ფუნქციები.

კანონი ასევე იცნობს ტერმინს „შესაბამისობის სერტიფიკატი“, რომელიც არის „დოკუმენტი, რომელიც ასახულებს ტურისტული და საკურორტო მომსახურების ხარისხს და მის შესაბამისობას კონკრეტულ სტანდარტთან ან სხვა ნორმატიულ

<sup>11</sup> კანონის ტექსტი ხელმისაწვდომია აქ: <https://matsne.gov.ge>  
[უკანასკნელად გადამოწმდა 2019 წლის 10 იანვარს].

<sup>12</sup> მუხლი 35. კანონის ტექსტი ხელმისაწვდომია აქ: <https://matsne.gov.ge>  
[უკანასკნელად გადამოწმდა 2019 წლის 10 იანვარს].

<sup>13</sup> დებულება ხელმისაწვდომია ეროვნული ადმინისტრაციის ვებ-გვერდზე: <http://gnta.ge>  
[უკანასკნელად გადამოწმდა 2019 წლის 10 იანვარს].



დოკუმენტთან“. თუმცა არც ერთი სხვა საკანონმდებლო აქტი არ არეგულირებს ამ დოკუმენტის გაცემის წესს ან სხვა პროცედურებს.

ცხადი ხდება, რომ უკანასკნელი წლების განვითარებიდან გამომდინარე, სფეროს მარეგულირებელი კანონმდებლობა განახლებას საჭიროებს. მასში არაა მოცემული რიგი მნიშვნელოვანი ტერმინები, რომელიც სფეროში გამოიყენება (მაგალითად: ვიზიტორი, ტრანზიტორი), მოძველებული და უმოქმედო რეგულირებები ან უნდა გადაიხედოს ან უნდა წაიშალოს (მაგალითად, განისაზღვროს, შესაბამისობის სერტიფიკატის საკითხი). ტურიზმის დარგის მნიშვნელობა, რომელიც ამ კანონით, ისევე, როგორც საქართველოს მთავრობის პროგრამით ხაზგასმულია, დღის წესრიგში აყენებს დარგის ეფექტურ რეგულირებას. რა არჩევანიც არ უნდა გაკეთდეს - სრული თვითრეგულირების, სახელმწიფოს მიერ ცალკეული საკითხების აქტიური რეგულირების ან საბაზრო თავისუფლების და მასში შეზღუდული ჩარევის მიმართულებით, შესაბამისი კანონმდებლობა მოქმედი და ცოცხალი უნდა იყოს.

მაგალითისათვის, კანონის მე-6 მუხლი ადგენს ტურისტული და საკურორტო საწარმოებისთვის მომსახურების ლიცენზიის აღების საკითხს, თუმცა ასეთი ლიცენზიის არსებობა არც ერთი საკანონმდებლო აქტით არ არის განსაზღვრული. რაც შეეხება მე-7 მუხლით განსაზღვრულ სტანდარტიზაციას, სერტიფიკაციას და ლიცენზირებას, მხოლოდ რამდენიმე სტანდარტი არსებობს, რომლებიც საქართველოს სტანდარტებისა და მეტროლოგიის ეროვნულმა სააგენტოს ტურიზმისა და მასთან დაკავშირებული მომსახურებების ტექნიკურმა კომიტეტმა შეიმუშავა. აღნიშნული ცხადჰყოფს, რომ კანონის ეს დებულებები რეალურ სამართლებრივ შედეგს არ აყენებს.

ტურიზმის სფეროში მოქმედ სპეციალურ კანონს ასევე წარმოადგენს საქართველოს კანონი „კურორტებისა და საკურორტო ადგილების სანიტარული დაცვის ზონების შესახებ“,<sup>14</sup> რომელიც მიზნად ისახავს ბუნებრივი სამკურნალო რესურსების თვისებების შენარჩუნებას და მათი დაბინძურების, გაფუჭებისა და გამოფიტვისაგან დაცვას. ამისათვის კანონი განსაზღვრავს, რა განეკუთვნება ბუნებრივ სამკურნალო რესურსებს, ადგენს სამ ზონას (მკაცრი, შეზღუდული რეჟიმის და სამეთვალყურეოს) და მათ რეგულირებას ახდენს. აღნიშნული ზონების პროექტის შედგენა ევალება სსიპ „საქართველოს ტურიზმის ეროვნულ ადმინისტრაციას“, თუმცა მათ ამტკიცებს საქართველოს მთავრობა. მთავრობის დადგენილებით არის შედგენილი საქართველოს კურორტების ნუსხა და სტატუსი.<sup>15</sup> ამ კანონმდებლობაში განხორციელებული ცვლილებებიც უკანასკნელი ხუთი წლის მანძილზე ძირითადად ტექნიკური იყო და მთავრობის სტრუქტურის ცვლილებიდან გამომდინარეობდა. რაც შეეხება კურორტების ნუსხას, 2014

<sup>14</sup> კანონის ტექსტი ხელმისაწვდომია აქ: <https://matsne.gov.ge>  
[უკანასკნელად გადამოწმდა 2019 წლის 10 იანვარს].

<sup>15</sup> იხ. 2014 წლის 3 ივლისის N428 დადგენილება: <https://matsne.gov.ge>  
[უკანასკნელად გადამოწმდა 2017 წლის 4 მარტს].

წელს მიღებული ეს დოკუმენტი დღემდე არც ერთხელ არ გადახედია. მისასაღმებელია, რომ კურორტების სტატუსი საკმაოდ სტაბილურია და მარტივად არ იცვლება, თუმცა ახალი საკურორტო ზონის დამატების საჭიროება არაერთხელ გაჟღერებულა საჯაროდ, ხოლო მთავრობის დადგენილებაში მათი დამატება დღემდე არ ხდება.<sup>16</sup>

## (2) ხარისხის და უსაფრთხოების მარეგულირებელი კანონმდებლობა

საქართველოს მოქმედი კანონმდებლობა ტურიზმის სფეროში ხარისხის რეგულირებას ფაქტობრივად არ ახდენს. ამ მხრივ შეიძლება გამოიყოს სამოქალაქო კოდექსი, რომელიც ადგენს წესებს, ერთის მხრივ, ზოგადად კერძო-სამართლებრივი ურთიერთობებისთვის და, მეორეს მხრივ, ტურისტულ მომსახურებასთან მიმართებით.<sup>17</sup> სამოქალაქო კოდექსი ადგენს, რომ ვალდებულებები უნდა შესრულდეს ჯეროვნად, კეთილსინდისიერად, დათქმულ დროსა და ადგილას.<sup>18</sup> აღნიშნული ზოგადი წესიდანაც გამომდინარეობს ხარისხიანი შესრულება, ამასთან, კოდექსი ვადის დარღვევის, ზიანის ანაზღაურების და სხვა შემთხვევებსაც ითვალისწინებს ზოგადი სახით. გარდა ამ ზოგადი დათქმებისა, კოდექსის ერთ-ერთი თავი მთლიანად ეთმობა ტურისტულ მომსახურებას, რომელიც განმარტავს ტურიზმის ხელშეკრულების არსს და იმ მინიმალურ მოთხოვნებს, რაც ამ ურთიერთობაში უნდა იყოს, კერძოდ ტურისტისთვის ინფორმაციის მიწოდების ვალდებულებას; ყალბი, არასათანადო და შეცდომაში შემყვანი ინფორმაციისგან დაცვას, ღირებულების გადახედვის წესს და სხვა პირობებს.

თუმცა სამოქალაქო კოდექსის მიერ ტურისტული მომსახურების რეგულირება ეხება უშუალოდ მოგზაურობის მოწყობას და არ ითვალისწინებს ინდუსტრიის თითოეული სექტორის ფარგლებში ხარისხის ან სხვა პირობების მოწესრიგებას. თუმცა, როგორც ზემოთ აღინიშნა, ვალდებულების ჯეროვნად და კეთილსინდისიერად შესრულება ზოგადი პრინციპია ნებისმიერი კერძო-სამართლებრივი ურთიერთობებისათვის.

<sup>16</sup> მაგალითისთვის, სტატუსი არ აქვთ კურორტად წოდებულ ისეთ დასახლებებს, როგორიცაა გომარდული, გოდერძი. შესაბამისად, ვერ ხდება ამ სტატუსისთვის დამახასიათებელი შეღავათების თუ სხვა სარგებლის გამოყენება.

იხ. ჯორბენაძე, თ, „ამუშავდება თუ არა კურორტი გომარდული“, ბათუმელები, 2016 წლის 17 ნოემბერი. ხელმისაწვდომია აქ: <http://batumelebi.netgazeti.ge>

[უკანასკნელად გადამოწმდა 2019 წლის 10 იანვარს];

ასევე, კურორტები და საკურორტო ადგილები - სიმბოლური ჩამონათვალი კანონმდებლობაში, აჭარის ტელევიზია, 2018 წლის 22 თებერვალი. სიუჟეტი ხელმისაწვდომია აქ: <http://ajaratv.ge>

[უკანასკნელად გადამოწმდა 2019 წლის 10 იანვარს].

<sup>17</sup> იხ. სამოქალაქო კოდექსის მეორე კარის პირველი თავი, მესამე წიგნის ზოგადი ნაწილი და მესამე წიგნის კერძო ნაწილის მეთერთმეტე თავი. კანონის ტექსტი ხელმისაწვდომია აქ: <https://maisne.gov.ge> [უკანასკნელად გადამოწმდა 2019 წლის 4 იანვარს].

<sup>18</sup> იხ. სამოქალაქო კოდექსის მუხლი 361, მეორე ნაწილი.

ქართულ კანონმდებლობაში ხარისხის რეგულირებისათვის მნიშვნელოვანი საკითხები გვხვდება საქართველოს კანონში „პროდუქტის უსაფრთხოებისა და თავისუფალი მიმოქცევის კოდექსში“<sup>19</sup>, ეს კანონი არ არეგულირებს მომსახურების საკითხებს და ძირითადად ბაზარზე განთავსებული პროდუქტის ხარისხს შეეხება. ტურიზმისათვის ეს საკითხიც საკმაოდ მნიშვნელოვანია, მაგალითად, ტურისტების ტრანსპორტირების ან კვებითი მომსახურების ფარგლებში. აღსანიშნავია, რომ კანონი ეფუძნება შემდეგ ზოგად პრინციპს: სახელმწიფოს მიერ დაწესებული უსაფრთხოების სავალდებულო მოთხოვნების მხოლოდ რეგულირებულ სფეროზე გავრცელება. სხვა სფეროში მეწარმეს თავად აქვს უფლება, აირჩიოს და დააკმაყოფილოს უსაფრთხოების მოთხოვნები. რეგულირებულ სფეროს კი ტურიზმი ზოგადად არ წარმოადგენს.

ხარისხზე საუბრისას მნიშვნელოვანია საქართველოს კანონი „ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ“<sup>20</sup>. ეს კანონი არეგულირებს ისეთ საქმიანობას ან ქმედებას, რომელიც ეხება პირთა განუსაზღვრელ წრეს, ხასიათდება ადამიანის სიცოცხლისთვის ან ჯანმრთელობისთვის მომეტებული საფრთხით, მოიცავს განსაკუთრებით მნიშვნელოვან სახელმწიფო ან საზოგადოებრივ ინტერესებს ან დაკავშირებულია სახელმწიფო რესურსებით სარგებლობასთან. კანონით არ არის გათვალისწინებული ტურიზმისათვის მნიშვნელოვანი არც ერთი დარგის ლიცენზირება ან ნებართვის მოთხოვნა, გარდა ტურისტული და რეკრეაციული მიზნებისათვის სასარგებლო წიაღისეულის - სამკურნალო ტალახის ან/და გარეგანი მოხმარების (სამკურნალო აბაზანები) მიწისქვეშა მინერალური წყლების მოპოვების შემთხვევა. შესაბამისად, ცხადი ხდება, რომ ტურისტული მომსახურებები - განთავსება, ტრანსპორტირება და სხვა არ ექვემდებარება ლიცენზირებას ან ნებართვას და შედარებით თავისუფალია (გარდა მუნიციპალური ტრანსპორტისა, რაც თვითმმართველობის რეგულირების ქვეშაა).

ხარისხსა და უსაფრთხოებაზე საუბრისას აღსანიშნავია, რომ ქართული კანონმდებლობა აგრეთვე იცნობს სტანდარტებს, აკრედიტაციას და შესაბამისობის შეფასებას.

• **ტექნიკური რეგლამენტი** განსაზღვრავს/ადგენს პროდუქტის, ასევე, წარმოების პროცესის უსაფრთხოების ძირითად პარამეტრებს. ტექნიკური რეგლამენტი (იმ სფეროში, სადაც არსებობს) სავალდებულოა შესასრულებლად;

• **სტანდარტი** გამოიყენება ტექნიკურ რეგლამენტში განსაზღვრული უსაფრთხოების მოთხოვნების ან/და მიზნების შესრულებისათვის. სტანდარტი შეიძლება ეხებოდეს კონკრეტულ პროცედურას, დეტალს ან სხვა კომპონენტს.

<sup>19</sup> კანონის ტექსტი ხელმისაწვდომია აქ: <https://matsne.gov.ge> [უკანასკნელად გადამოწმდა 2019 წლის 4 იანვარს].

<sup>20</sup> კანონის ტექსტი ხელმისაწვდომია აქ: <https://matsne.gov.ge> [უკანასკნელად გადამოწმდა 2019 წლის 4 იანვარს].

სტანდარტის გამოყენება არ არის სავალდებულო ხასიათის, რაც საშუალებას აძლევს მეწარმეს ან სხვა პირს, საკუთარი შეხედულების შესაბამისად, შეარჩიოს და გამოიყენოს სტანდარტი.

● **შესაბამისობის შეფასების** მიზანს წარმოადგენს პროდუქტის სტანდარტებთან ან ტექნიკურ რეგლამენტებთან შესაბამისობის დადგენა. შესაბამისობის შეფასებას ახორციელებს აკრედიტირებული შესაბამისობის შემფასებელი პირი (კერძო კომპანიები);

● **აკრედიტაცია** წარმოადგენს შესაბამისობის შემფასებელი პირის კომპეტენციის დადასტურებას იმ სფეროში, რომელ სფეროშიც ეს პირი ახორციელებს შესაბამისობის შეფასებას.<sup>21</sup>

ალსანიშნავია, რომ ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტში 2018 წელს განხორციელდა რეფორმა, რომლითაც დედაქალაქში მსუბუქი ავტომობილით – ტაქსით მგზავრთა გადაყვანა მხოლოდ ნებართვით არის შესაძლებელი.<sup>22</sup> მართალია, რეფორმა საკმაოდ მძიმე ტვირთი იყო იმ პირებისათვის, ვინც ტაქსის მომსახურების გაწევით იღებდა შემოსავალს და ამავდროულად, შესაბამისი მომსახურების ფასის ზრდაც თანმდევი შედეგი აღმოჩნდა, საერთო ჯამში რეფორმა დადებითად უნდა შეფასდეს, რადგან ტაქსის მომსახურების უსაფრთხოების და ხარისხის გაზრდისთვის მნიშვნელოვანი პირველი ნაბიჯია.

მიუხედავად იმისა, რომ ტურიზმის სხვადასხვა სექტორის საქმიანობა არ ექვემდებარება სპეციალურ წინასწარ ლიცენზირებას ან ნებართვას, ეს არ ნიშნავს მათ სრულ დერეგულირებას. ცალკეული სფეროებისათვის ამა თუ იმ სავალდებულო საკანონმდებლო მოთხოვნების დაცვა სავალდებულოა, რაც, შესაძლოა, ხარისხიან მომსახურებას არ უზრუნველყოფს, თუმცა უსაფრთხოების დაცვის მხრივ მნიშვნელოვანია.<sup>23</sup>

<sup>21</sup> „როგორ დავიწყო ბიზნესი“ გზამკვლევი. საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო, გერმანიის განვითარების ფონდი, გერმანიის ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების სამინისტრო. 2013წ. გვ. 25-26. ხელმისაწვდომია აქ: <http://www.economy.ge> [უკანასკნელად გადამოწმდა 2019 წლის 10 იანვარს].

<sup>22</sup> ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2018 წლის 27 ივლისის დადგენილება №24-80 „საქართველოს დედაქალაქის ადმინისტრაციულ საზღვრებში მსუბუქი ავტომობილით – ტაქსით (M1 კატეგორია) გადაყვანის სანებართვო პირობების, ნებართვის გაცემის წესის, ნებართვის მოქმედების ვადის, ნებართვის გაცემის ფასისა და მისი გადახდის წესის, სანებართვო მოწმობის ფორმის, ნებართვის მქონე პირების შესახებ ერთიანი საინფორმაციო ბაზის შექმნის, განახლების და დამუშავების წესის განსაზღვრის შესახებ“. ხელმისაწვდომია აქ: <https://matsne.gov.ge> [უკანასკნელად გადამოწმდა 2019 წლის 10 იანვარს].

<sup>23</sup> ტურისტული ობიექტებისათვის საინტერესო და მნიშვნელოვანი რეგულაციები მოკლედ მოცემულია აქ აჭარის არ ტურიზმისა და კურორტების დეპარტამენტის მიერ გამოცემულ კვარტალურ ბიულეტენში აქ: <http://recommend.ge/> [უკანასკნელად გადამოწმდა 2019 წლის 10 იანვარს].

კერძოდ, კვების ობიექტები სურსათის უვნებლობის კანონმდებლობის რეგულირების ქვეშ ექცევიან, განთავსების ობიექტები სახანძრო და სამშენებლო ნორმების ქვეშ, ორივე მათგანი სანიტარულ ზედამხედველობას შეიძლება დაექვემდებაროს. სავალდებულოდ შესრულებას ექვემდებარება სურსათის უვნებლობის კანონმდებლობა, რომელიც უპირველესად მოითხოვს ბიზნესოპერატორის რეგისტრაციას სურსათის მწარმოებელ/გადამამუშავებელ ბიზნესოპერატორად.<sup>24</sup> კანონი აგრეთვე აწესებს სავალდებულო მოთხოვნებს ასეთი სუბიექტებისათვის და ითვალისწინებს ინსპექტირების პროცედურას, თუმცა არა საქმიანობის დაწყებამდე. 2015 წლის 1 იანვრიდან ინსპექტირების დროს მიკვლევადობის და საფრთხის ანალიზისა და კრიტიკული საკონტროლო წერტილების პრინციპებზე დაფუძნებული სისტემის სურსათის უვნებლობის კოდექსის მოთხოვნებთან შეუსაბამობის შემთხვევაში, ინსპექტირების განმახორციელებელი დაჯარიმდება, ხოლო არაკრიტიკული შეუსაბამობების გამოვლენისას - რეკომენდაციები ეძლევა. სსიპ სურსათის ეროვნული სააგენტო ინსპექტირებას გეგმიურად ან არაგეგმიურად, დასაბუთებული ეჭვის შემთხვევაში ატარებს. აღნიშნული რეგულირება უზრუნველყოფს კვების ობიექტების მხრიდან უსაფრთხოების გარკვეული სტანდარტების დაცვას, თუმცა არ გულისხმობს მომსახურების ხარისხის მართვას.

ბიზნესოპერატორად რეგისტრაციასთან და აღიარებასთან დაკავშირებით ხაზგასასმელია ამ ორი ქმედების საფუძვლები და შედეგები. როგორც ზემოთ აღინიშნა, ყველა ბიზნესოპერატორი, რომელიც საქმიანობს სურსათის წარმოებაში/გადამამუშავებაში, ვალდებულია ასეთად დარეგისტრირდეს (საჯარო რეესტრის ეროვნულ სააგენტოში). თუმცა ყველა ბიზნესოპერატორის აღიარება სავალდებულო არ არის (მაგრამ ნებაყოფლობითია მათთვისაც, ვისთვისაც არაა სავალდებულო) და კანონით დადგენილია გამონაკლისები (ოჯახური წარმოება, პირველადი წარმოება, ტრადიციული მეთოდებით ცხოველური წარმოშობის სურსათის წარმოება ან/და გადამამუშავება და ა.შ.). აღიარებას ახორციელებს სურსათის უვნებლობის სააგენტო და ოპერატორი, რომელიც არ გაივლის აღიარების პროცედურას, ვერ განახორციელებს საქმიანობას.<sup>25</sup> ტურისტული კვების ობიექტები, როგორც წესი, აღიარების პროცედურას არ ექვემდებარებიან და მხოლოდ სამეწარმეო რეესტრში რეგისტრაციისას უნდა განაცხადონ, რომ კვების პროდუქტებთან დაკავშირებული საქმიანობა ექნებათ.

მინიმალური სანიტარული წესების დაცვა უზრუნველყოფილია საქართველოს კანონით „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“ და შესაბამისი კანონქვემდებარე აქტებით (საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და

<sup>24</sup> იხ. სურსათის/ცხოველის საკვების უვნებლობის, ვეტერინარიისა და მცენარეთა დაცვის კოდექსი. მუხლი 13. კანონის ტექსტი ხელმისაწვდომია აქ: <https://matsne.gov.ge> [უკანასკნელად გადამოწმდა 2019 წლის 5 იანვარს].

<sup>25</sup> აღიარების წესი დამტკიცებულია საქართველოს მთავრობის 2015 წლის 26 დეკემბრის N722 დადგენილებით.

სოციალური დაცვის სამინისტროს მიერ საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის უზრუნველყოფის მიზნით დადგენილი სავალდებულო ტექნიკური რეგლამენტები, რომელთა შეუსრულებლობა საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსით დაჯარიმებას იწვევს.<sup>26</sup>

სახანძრო უსაფრთხოების ნორმები ერთის მხრივ, „სამოქალაქო უსაფრთხოების შესახებ“ საქართველოს კანონით<sup>27</sup> და, მეორეს მხრივ, ტექნიკური რეგლამენტით არის განსაზღვრული, რაც მის სავალდებულობაზე მიუთითებს.<sup>28</sup> ეს რეგლამენტი სახანძრო უსაფრთხოების ზოგად მოთხოვნებს მოიცავს, თუმცა ისინი ტურისტული ობიექტებისთვისაც, განსაკუთრებით კი განთავსების ობიექტებისთვისაც მნიშვნელოვანია. აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ რეგლამენტი 2015 წელსაა შემუშავებული და არ ვრცელდება მის ძალაში შესვლამდე დაპროექტებულ და აშენებულ შენობა-ნაგებობებზე, თუ მათი შესრულება იწვევს მშენებლობის, რეკონსტრუქციის და დემონტაჟის ჩატარების აუცილებლობას, გარდა იმ შემთხვევებისა, როდესაც აღნიშნული შენობა-ნაგებობების არსებულ პირობებში შემდგომი ექსპლუატაცია აშკარა და პირდაპირ საფრთხეს უქმნის ადამიანთა სიცოცხლეს, ჯანმრთელობას ან საკუთრებას.<sup>29</sup>

ამ ქვეთავში მოცემული ანალიზი ცხადყოფს, რომ საქართველოს კანონმდებლობა ადგენს იმ მინიმალურ მოთხოვნებს, რომელთა დაკმაყოფილება აუცილებელია ადამიანთა სიცოცხლისა და ჯანმრთელობის დაცვისათვის. თუმცა, საერთაშორისო და ეროვნული სტანდარტები, ისევე, როგორც საერთაშორისო თუ საქართველოში მოქმედი ხარისხის ნიშნები ნებაყოფლობითია და ტურიზმის ინდუსტრიაში ჩართულ ნებისმიერ პირს შეუძლია მათი შესრულება, რითაც გაზრდიან მომსახურების ხარისხს, შესაბამისად კი, კონკურენციას და მიმზიდველობას.

### [3] საგადასახადო რეგულირება

საქართველოს საგადასახადო კოდექსი განსაზღვრავს საქართველოში მოქმედ გადასახადებს – საშემოსავლო, მოგების, იმპორტის, დამატებითი ღირებულების

<sup>26</sup> იხ. საქართველოს კანონი „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“. კანონის ტექსტი ხელმისაწვდომია აქ: <https://www.matsne.gov.ge> [უკანასკნელად გადამოწმდა 2019 წლის 10 იანვარს] და საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსი. მუხლი 43. კანონის ტექსტი ხელმისაწვდომია აქ: <https://matsne.gov.ge> [უკანასკნელად გადამოწმდა 2019 წლის 10 იანვარს].

<sup>27</sup> კანონის ტექსტი ხელმისაწვდომია აქ: <https://matsne.gov.ge> [უკანასკნელად გადამოწმდა 2019 წლის 10 იანვარს].

<sup>28</sup> საქართველოს მთავრობის 2015 წლის 23 ივლისის დადგენილება N370. ტექსტი ხელმისაწვდომია აქ: <https://matsne.gov.ge> [უკანასკნელად გადამოწმდა 2019 წლის 10 იანვარს].

<sup>29</sup> საქართველოს მთავრობის 2015 წლის 23 ივლისის დადგენილება N370. მუხლი 2.4.

გადასახადები, აქციზი და ქონების გადასახადი (ეს უკანასკნელი ადგილობრივი გადასახადია). კოდექსი დეტალურად განსაზღვრავს თითოეული გადასახადის დადგენის, დაანგარიშების, გადახდის წესს და საგადასახადო შეღავათებს. კოდექსითვეა რეგულირებული და მის საფუძველზე მიღებული ნორმატიული აქტები არეგულირებს მიკრო და მცირე ბიზნესის სტატუსებს, რომლებიც ადგენს სამეღავათო საგადასახადო რეჟიმებს, მათ შორის, ტურიზმის სფეროში მომუშავე პირთათვის.<sup>30</sup>

საქართველოში არ არის დადგენილი სპეციალური გადასახადები, რომლებიც უშუალოდ ტურიზმის ინდუსტრიაში მოქმედებს (ტურიზმის გადასახადი ან საქალაქო გადასახადი ტურისტებისათვის). თუმცა საგადასახადო კოდექსი არეგულირებს გარკვეულ შეღავათებს ტურისტული ობიექტებისათვის. კერძოდ, საგადასახადო კოდექსი ითვალისწინებს ტურისტული საწარმოს სტატუსს, რომლის საფუძველზეც ცალკეული დასაბეგრი ოპერაციები სპეციალური რეჟიმით ხორციელდება, ასევე, ცალკეული ოპერაციები შეღავათიანი წესით იბეგრება.<sup>31</sup> აღნიშნული სტატუსი განსაზღვრავს „სასტუმროს“ განმარტებას ამავე სტატუსის მიზნებისათვის, რომელშიც ერთიანდება, მათ შორის, სასტუმროს ტიპის საცხოვრებელი სახლები (ე.წ. „აპარტოტელეები“). საგადასახადო კოდექსი ასევე შეღავათიან საგადასახადო პირობებს ადგენს ტურისტული ზონის მეწარმე სუბიექტებისათვის, ასეთი ზონები კანონის „თავისუფალი ტურისტული ზონების განვითარების ხელშეწყობის შესახებ“ საფუძველზე განსაზღვრულია ქობულეთში, განმუხურში და ანაკლიაში. ასეთ ზონებში მოქმედი ინვესტორები გამარტივებული წესით იღებენ ქონებას ამ ზონებში და თავისუფლდებიან ქონებისა და მოგების გადასახადისაგან კანონით დადგენილი ვადით, ისევე, როგორც, მშენებლობის ნებართვის მოსაკრებლის გადახდისაგან.<sup>32</sup>

გარდა ამისა, საგადასახადო კოდექსი დღგ-ს გადახდისაგან ათავისუფლებს ტუროპერატორების მიერ საქართველოს ტერიტორიაზე ტურისტულ ობიექტებში უცხოელი ტურისტების ორგანიზებულ შემოყვანას და მათთვის საქართველოს ტერიტორიაზე ტურისტული მომსახურების პაკეტის მიწოდებას.<sup>33</sup>

<sup>30</sup> სპეციალური დაბეგვრის რეჟიმები დადგენილია კოდექსის XII თავით. საგადასახადო კოდექსის ტექსტი ხელმისაწვდომია აქ: <https://matsne.gov.ge>  
[უკანასკნელად გადამოწმდა 2019 წლის 10 იანვარს].

<sup>31</sup> საქართველოს მთავრობის 2015 წლის 23 ივნისის N279 დადგენილება განსაზღვრავს პირისათვის ტურისტული საწარმოს სტატუსის მინიჭების, ფუნქციონირებისა და გაუქმების წესს. დადგენილების ტექსტი ხელმისაწვდომია აქ: <https://matsne.gov.ge>  
[უკანასკნელად გადამოწმდა 2019 წლის 10 იანვარს].

<sup>32</sup> კანონის ტექსტი ხელმისაწვდომია აქ: <https://matsne.gov.ge>  
[უკანასკნელად გადამოწმდა 2019 წლის 10 იანვარს].

<sup>33</sup> საქართველოს საგადასახადო კოდექსი. მუხლი 168.

#### (4) სტატისტიკის წარმოება

ტურიზმის დარგში პოლიტიკის და სახელმწიფო პროგრამების დაგეგმვისათვის არსებითი მნიშვნელობა აქვს სტატისტიკის წარმოებას. სწორედ ამიტომ, მნიშვნელოვანია ამ მიმართულებით ეფექტური გზების არსებობა. საქართველოში ტურიზმის სტატისტიკას აწარმოებს საქსტატი და აჭარაში, აგრეთვე, აჭარის არ ფინანსთა და ეკონომიკის სამინისტროს ტურიზმისა და კურორტების დეპარტამენტი.

საქართველოს კანონის „ოფიციალური სტატისტიკის შესახებ“ 25-ე მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად, „თუ საქართველოს კანონმდებლობით სხვა რამ არ არის დადგენილი, საქსტატი უფლებამოსილია ადმინისტრაციული ორგანოებისაგან, ფიზიკური და იურიდიული პირებისაგან მოითხოვოს და მიიღოს თავისი ფუნქციების შესასრულებლად საჭირო ყველა სტატისტიკური მონაცემი და სხვა ინფორმაცია, მათ შორის, კონფიდენციალური ან/და პერსონალური მონაცემების შემცველი ინფორმაცია, „პერსონალურ მონაცემთა დაცვის შესახებ“ საქართველოს კანონით დადგენილი წესით.“<sup>34</sup> ამავე მუხლის მე-3 პუნქტის თანახმად კი, „თუ საქართველოს კანონმდებლობით სხვა რამ არ არის დადგენილი, მეწარმეთა და არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირების რეესტრში რეგისტრირებული პირები ვალდებული არიან, საქსტატის წერილობითი, მათ შორის, ელექტრონული სახით, მოთხოვნის შემთხვევაში მატერიალური ან ელექტრონული სახით წარუდგინონ მას მათ ხელთ არსებული ინფორმაცია, მათ შორის, კონფიდენციალური.“<sup>35</sup>

ამავე მუხლის მეოთხე პუნქტის თანახმად, გემოთდასახელებულ პირებს ინფორმაციის წარუდგენლობის შემთხვევაში დაეკისრებათ ადმინისტრაციული პასუხისმგებლობა.<sup>36</sup>

ინფორმაციის წარსადგენად შესაბამის პირებს ეძლევათ მინიმუმ 7 კალენდარული დღე. აღსანიშნავია, რომ ადმინისტრაციული პასუხისმგებლობის დაკისრება არ ათავისუფლებს პირს ინფორმაციის წარდგენის ვალდებულების შესრულებისგან.<sup>37</sup>

სტატისტიკის მწარმოებელ სხვა უწყებებს ზემოთ აღწერილი უფლებამოსილება არ აქვთ მინიჭებული.

<sup>34</sup> კანონის ტექსტი ხელმისაწვდომია აქ: <https://matsne.gov.ge>  
[უკანასკნელად გადამოწმდა 2019 წლის 10 იანვარს].

<sup>35</sup> კანონის ტექსტი ხელმისაწვდომია აქ: <https://matsne.gov.ge>  
[უკანასკნელად გადამოწმდა 2019 წლის 10 იანვარს].

<sup>36</sup> საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსი. მუხლი 17712. კანონის ტექსტი ხელმისაწვდომია აქ: <https://matsne.gov.ge>  
[უკანასკნელად გადამოწმდა 2019 წლის 10 იანვარს].

<sup>37</sup> კანონი „ოფიციალური სტატისტიკის შესახებ“. მუხლი 25.8.



## (5) სხვა რეგულირებები

ზემოთ აღწერილი კანონმდებლობა წარმოადგენს იმ მარეგულირებელ ბაზას, რომელსაც გარკვეული შეხება აქვს ტურიზმის განვითარებასთან. თავისთავად, ეს არ არის ამომწურავი მოცემულობა და ცალკეული ნორმატიული აქტები სხვადასხვა გავლენას ახდენენ ამ დარგზე.

ესა თუ ის სახელმწიფო, ავტონომიური თუ თვითმმართველობის ორგანოები ახორციელებენ ტურიზმის დარგში საკუთარ უფლებამოსილებებს. უპირველეს ყოვლისა ეს მოიცავს ტურისტული ინფრასტრუქტურის მოწყობას, ტურიზმის განვითარების პოლიტიკის შემუშავებას, ტურისტული პოტენციალის რეკლამირებას. ამ პროცესში მათი ქმედებები შებოჭილია საჯარო სამართლით, მათ არ აქვთ უფლებამოსილება, გასცდნენ კანონმდებლობით დადგენილ ჩარჩოებს და დარგის საჭიროებებიდან გამომდინარე იმოქმედონ თავისუფლად.

მაგალითისათვის უნდა აღინიშნოს კერძო სექტორთან მჭიდრო თანამშრომლობის აუცილებლობა, რომლის განხორციელებისას კონკურენციის შესახებ კანონის ცალკეული დებულებები ბოჭავს ადმინისტრაციულ ორგანოებს (მაგალითად, არ განხორციელდეს სახელმწიფო დახმარება). იმ ვითარებაში, როდესაც ტურიზმის განვითარება ერთ-ერთი პრიორიტეტია სახელმწიფოსათვის, აუცილებელია შესაბამისი საჯარო დაწესებულებების უფლებამოსილებები მოქნილი და ეფექტიანი იყოს, ამავდროულად კორუფციის საფრთხეების მინუმამდე დაყვანის პირობით.

საქართველოს თუ მისი რეგიონების ტურისტული პოტენციალის რეკლამირება დარგის განვითარების ერთ-ერთი მთავარი აქტივობაა. რეკლამის განხორციელება რეგულირდება საქართველოს კანონებით „რეკლამის შესახებ“ და „მაუწყებლობის შესახებ“. მართალია, აღნიშნული კანონების მოქმედების სფერო მხოლოდ საქართველოა, თუმცა ქვეყნის შიგნით სხვადასხვა რეგიონის პოტენციალის რეკლამირება ისევე მნიშვნელოვანია, როგორც საერთაშორისო ბაზარზე ჩატარებული სარეკლამო კამპანიები.

საქართველოს კანონმდებლობა რეკლამის სფეროში საკმაოდ ბოჭავს სახელმწიფო დაწესებულებების შესაძლებლობებს სახელმწიფოს შიდა ბაზარზე ამა თუ იმ რეგიონის რეკლამირება განახორციელონ. კერძოდ, პირველ რიგში უნდა აღინიშნოს, რომ საბიუჯეტო დაწესებულებები ვალდებულნი არიან სარეკლამო მომსახურება შეისყიდონ „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“ კანონით დადგენილი წესით.<sup>38</sup> მართალია, ბიუჯეტიდან სარეკლამო მომსახურების შესყიდვის ამ კანონით განხორციელება ემსახურება სერიოზულ საჯარო მიზნებს, ქვეყნის პოტენციალის ქვეყნის შიგნით ან მის გარეთ რეკლამირებისას ეს ხშირად სერიოზულ დაბრკოლებას ქმნის.

<sup>38</sup> კანონის ტექსტი ხელმისაწვდომია აქ: <https://matsne.gov.ge> [უკანასკნელად გადამოწმდა 2019 წლის 10 იანვარს]. აღსანიშნავია, რომ 2012 წლამდე მასობრივი საშუალებებით რეკლამის შესყიდვაზე ეს კანონი არ ვრცელდებოდა.

განსაკუთრებულად პრობლემურია საერთაშორისო ბაზარზე სხვადასხვა სახელმწიფოში სარეკლამო კამპანიის ჩასატარებლად სახელმწიფო შესყიდვის ჩატარება, რამდენადაც ელექტრონული წესით ჩატარებულ ტენდერში ხშირად შესაბამის სახელმწიფოში მოქმედი აგენტები არ მონაწილეობენ და ამასთან, საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესი (მხოლოდ ფასით ვაჭრობა) არ იძლევა საშუალებას საუკეთესო კამპანიის შერჩევას. სწორედ ამიტომ, ტურისტული პოტენციალის რეკლამირების განმახორციელებელი საჯარო დაწესებულებები თითქმის ყოველთვის ამ მომსახურებას გამარტივებული შესყიდვის გზით ახორციელებენ.

მორეს მხრივ, ქვეყნის შიგნით რეკლამის განოხრციელებისას დაბრკოლებებს ქმნის „რეკლამის შესახებ“ და „მაუწყებლობის შესახებ“ კანონები.<sup>39</sup> ამ უკანასკნელის 66 პრიმა მუხლის თანახმად, ადმინისტრაციულმა ორგანომ შეიძლება მხოლოდ სოციალური რეკლამა განათავსოს მაუწყებლის ეთერში ან სოციალური რეკლამისთვის განსაზღვრული დროის ხანგრძლივობის ზღვრის მიღმა შეისყიდოს საეთერო დრო, რომელსაც გამოიყენებს სოციალური რეკლამისათვის (საზოგადოებრივი სიკეთის ხელშეწყობისკენ, საქველმოქმედო მიზნების მიღწევისკენ, მნიშვნელოვან საზოგადოებრივ საკითხებზე საზოგადოების ცნობიერების ამაღლებისკენ ან/და საზოგადოების ქცევის პოზიტიური თვალსაზრისით შეცვლის ხელშეწყობისკენ მიმართული რეკლამა, რომელიც არ არის არც კომერციული და არც წინასაარჩევნო რეკლამა და არ შეიცავს სახელმწიფო ან ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს, კერძო ან საჯარო სამართლის იურიდიული პირის მიერ გაწეული მომსახურების რეკლამას) ან/და საზოგადოებისათვის მნიშვნელოვანი ინფორმაციის გავრცელების მიზნით და მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ ეს გათვალისწინებულია მისი ბიუჯეტის ცალკე მუხლით. ამავე კანონის 67-ე მუხლის თანახმად კი, ადმინისტრაციული ორგანო, კოლეგიური ადმინისტრაციული ორგანოს წევრი ან საჯარო მოსამსახურე, პოლიტიკური პარტია, პოლიტიკური პარტიის ლიდერი ან თანამდებობის პირი, პოლიტიკურ პარტიათა კოალიცია ან ბლოკი და სხვა საარჩევნო სუბიექტი არ შეიძლება იყვნენ პროგრამის სპონსორები. შესაბამისად, ის საჯარო დაწესებულებები, რომლებიც ადგილობრივ ბაზარზე საქართველოს ცალკეული რეგიონის ტურისტული პოტენციალის რეკლამირებას ახორციელებენ, სწორედ ზემოთ აღწერილი რეკლამის ფარგლებში უნდა აკეთებდნენ ამას, რაც არსებითად ხელს უშლის სარეკლამო კამპანიის წარმოებას ქვეყნის შიგნით.

საქართველოს მთავრობამ საერთაშორისო სავალუტო ფონდთან (IMF) 2017 წლის 12 აპრლის დამტკიცებული პროგრამის „გაფართოებული დაფინანსების მექანიზმის“ ფარგლებში შეიმუშავა საჯარო და კერძო თანამშრომლობის (PPP) ახალი ჩარჩო, შედეგად, 2018 წლის 4 მაისს მიღებულ იქნა კანონი „საჯარო

<sup>39</sup> შესაბამისი ტექსტები ხელმისაწვდომია აქ: <https://matsne.gov.ge> და <https://matsne.gov.ge> [უკანასკნელად გადამოწმდა 2019 წლის 10 იანვარს].

და კერძო თანამშრომლობის შესახებ“.<sup>40</sup> აღნიშნული კანონის თანახმად, პარტნიორობის მიზნებია: ა) პროექტების ეფექტიანობის ზრდა; ბ) საჯარო ინტერესის დაკმაყოფილება ახალი საჯარო ინფრასტრუქტურის შექმნით ან/და საჯარო მომსახურების მიწოდებით ან/და არსებულის გაუმჯობესებით; გ) კერძო დაფინანსების მოზიდვა; დ) საჯარო ფინანსების ხარჯვის ეფექტიანობის ზრდა; ე) საჯარო და კერძო სექტორებს შორის რისკების განაწილება; ვ) კერძო პარტნიორის ნოუ-ჰაუს გამოყენება.

ტურიზმის სექტორში საკმაოდ ბევრი შესაძლებლობაა ორ სექტორს შორის თანამშრომლობით წარმატებების მისაღწევად. მათ შორის, გავრცელებული საერთაშორისო პრაქტიკაა საერთაშორისო სარეკლამო კამპანიების ერთობლივად წარმოება, რაც პარტნიორობის პირველ მიზანს ემსახურება ასეთი კამპანიების ეფექტიანობას ზრდით.

აღნიშნული კანონი ჯერ კიდევ ახალია, მხოლოდ 2018 წლის 5 სექტემბერს დამტკიცდა კანონით განსაზღვრული ორგანოს, საჯარო და კერძო თანამშრომლობის სააგენტოს დებულება. ეს ორგანო აღჭურვილია საპარტნიორო პროექტების იდენტიფიცირების, კონცეფციების შემუშავების და სხვა პოლიტიკის მიმართულებების განხორციელების ფუნქციებით.

შესაბამისად, ტურიზმის სექტორში საჯარო და კერძო სექტორებს შორის პარტნიორობის ახალი რეგულირების ათვისების შესაძლებლობა ჯერ კიდევ წინაა.

## აჭარის კანონმდებლობა

აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კანონმდებლობა ტურიზმის დარგში ცალკე ანალიზის საგანია, რამდენადაც ტურიზმი აარ-სთვის საქართველოს ახალი კონსტიტუციური კანონის „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის შესახებ“ და აჭარის კონსტიტუციის ცვლილებების თანახმად, უნივერსალური უფლებამოსილებაა.<sup>41</sup> კერძოდ, აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკას შეუძლია ტურიზმის სფეროში განახორციელოს ნებისმიერი უფლებამოსილება, რომელიც საქართველოს კანონმდებლობით არ მიეკუთვნება არც სახელმწიფო ხელისუფლების და არც ადგილობრივი თვითმმართველობის განსაკუთრებულ ან ექსკლუზიურ უფლებამოსილებებს. ცვლილებებამდე, ტურიზმის დარგი აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის განსაკუთრებული გამგებლობის საკითხი

<sup>40</sup> კანონის ტექსტი ხელმისაწვდომია აქ: <https://matsne.gov.ge>  
[უკანასკნელად გადამოწმდა 2019 წლის 25 იანვარს].

<sup>41</sup> საქართველოს ორგანული კანონი; აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის შესახებ“ აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციური კანონის დამტკიცების თაობაზე. მუხლი 5. ტექსტი ხელმისაწვდომია აქ: <http://www.sca.ge>  
[უკანასკნელად გადამოწმდა 2018 წლის 24 ოქტომბერს].

იყო, რაც გარკვეულ ვითარებაში, გაუგებრობის საფუძველი შეიძლება გამხდარიყო, რამდენადაც განსაკუთრებული გამგებლობა გულისხმობს ხელისუფლების სხვა ყველა რგოლისათვის იმავე დარგში რეგულირების აკრძალვას (მათ შორის, აჭარის ტერიტორიაზე არსებული მუნიციპალიტეტების მიერ ან ტურიზმის ეროვნული ადმინისტრაციის მიერ გარკვეული ქმედებები, შესაძლოა, შეუსაბამო ყოფილიყო კონსტიტუციის ამ დებულებებთან). ტურიზმის დარგის მიმართ უფლებამოსილების ახლებული განსაზღვრა კვლავ აძლევს საშუალებას ავტონომიურ რესპუბლიკას რეგიონისთვის ისეთი რეგულირებები შეიმუშავოს, რაც საქართველოს სხვა კანონმდებლობასთან თანხვედრაში იქნება.

შესაბამისად, რეგიონის დონეზე საკანონმდებლო მოწესრიგება და პრიორიტეტების განსაზღვრა, ისევე, როგორც რეგიონული პოლიტიკის და მიმართულებების დადგენა ავტონომიურ ხელისუფლებას გარკვეულწილად დამოუკიდებლად შეუძლია.

ზემოხსენებული უფლებამოსილებიდან გამომდინარე აჭარის არ საკანონმდებლო ორგანოს 2007 წელს მიღებული აქვს „ტურიზმის ორგანიზების შესახებ“ კანონი.<sup>42</sup> თუმცა ამ კანონს მიღების შემდეგ ერთი ცვლილებაც კი არ განუცდია. მისი დებულებების უმრავლესობა საქართველოს კანონიდან „ტურიზმისა და კურორტების შესახებ“ გადმოწერილია. აჭარის კანონის დებულებები იმდენად მოქველებულია, რომ კანონი ცალკეულ კონსტიტუციურ პრინციპებთანაც კი წინააღმდეგობაში მოდის (მაგალითად, ადგენს ადგილობრივი თვითმმართველობების უფლებამოსილებებს). მეორეს მხრივ, კანონი ხაზგასმით აწესებს ტურიზმის რეგულირების პრინციპებს - საეწარმეო თავისუფლებას და დარგის თვითრეგულაციას. კანონი აგრეთვე ადგენს დარგის მართვის უფლებამოსილ ორგანოს უფლება-მოვალეობებს, თუმცა არ განსაზღვრავს ამ ორგანოს და დადგენილი უფლებამოსილებების სავარაუდო მართვის ორგანოზე გავრცელება ფაქტობრივად შეუძლებელია, რამდენადაც კანონის მიერ 2007 წელს დაწესებული მოთხოვნები დღევანდელ გამოწვევებს ვერ შეესაბამება. კონსტიტუციური ცვლილებებიდან გამომდინარე საჭირო ხდება კანონის განახლებაზე დროულად მუშაობა და მის შესაბამისობაში მოყვანა.

<sup>42</sup> ტექსტი ხელმისაწვდომია აქ: <http://sca.ge>  
[უკანასკნელად გადამოწმდა 2018 წლის 24 ოქტომბერს].

აჭარის ტერიტორიაზე ტურიზმის მიმართულებით უშუალო უფლებამოსილებებს ახორციელებს აჭარის არ ფინანსთა და ეკონომიკის სამინისტროს (2018 წლის 31 დეკემბრამდე აჭარის არ მთავრობის) საქვეუწყებო დაწესებულება - ტურიზმისა და კურორტების დეპარტამენტი, რომელიც აჭარის აღმასრულებელი ხელისუფლების ნაწილია. იგი დარგის მართვის უფლებამოსილი ორგანოსთვის განსაზღვრული უფლებამოსილებების ნაწილს ასრულებს, თუმცა მისი დებულება სრულ შესაბამისობაში არ არის ზემოთ განხილულ კანონთან.<sup>43</sup> ასეთი შეუსაბამობა კი გაურკვევლობას იწვევს დეპარტამენტის ამოცანების შესრულების პროცესში. მით უმეტეს, რომ არც კანონი და არც დებულება მას დარგის მართვის ორგანოდ არ მოიხსენიებს.

აღსანიშნავია, რომ საქართველოს კანონის „კურორტებისა და საკურორტო ადგილების სანიტარული დაცვის ზონების შესახებ“ მე-14 მუხლის მე-7 პუნქტი აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკაში სანიტარული დაცვის ზონების დადგენას აკისრებს შესაბამის აღმასრულებელი ხელისუფლების უფლებამოსილ ორგანოს საქართველოს ტურიზმის ეროვნულ ადმინისტრაციასთან შეთანხმებით, ეს ორგანოები კი მათ დასამტკიცებლად წარუდგენენ საქართველოს მთავრობას, თუმცა ადგილობრივი კანონმდებლობა არც შესაბამის ორგანოს და არც წარდგენის პროცედურებს ითვალისწინებს.<sup>44</sup>

შესაბამისად, ცხადი ხდება, რომ ავტონომიური რესპუბლიკის დონეზე კანონმდებლობა ეროვნულთან შედარებით კიდევ უფრო მოძველებულია და საჭიროებს დამუშავებასა და განახლებას. ტურიზმის სფეროს უნივერსალურ გამგებლობის საკითხად განსაზღვრა საშუალებას აძლევს ავტონომიურ რესპუბლიკას საკმაოდ ფართო უფლებამოსილებები განახორციელოს და საჭიროების, ისევე როგორც, სათანადო რესურსების არსებობის, შემთხვევაში საკმაოდ განსხვავებული მიმართულების ადების შესაძლებლობასაც იძლევა. ხაზი უნდა გაესვას იმ გარემოებასაც, რომ უკანასკნელი წლების მანძილზე ავტონომიური რესპუბლიკის ბიუჯეტი ტურიზმს ყოველთვის ერთ-ერთ პრიორიტეტად ასახელებს, რითაც მის მნიშვნელობას რეგიონის განვითარებისთვის ხაზს უსვამს.

<sup>43</sup> დებულების ტექსტი ხელმისაწვდომია აქ: <https://matsne.gov.ge>  
[უკანასკნელად გადამოწმდა 2017 წლის 12 მარტს].

<sup>44</sup> კანონის ტექსტი ხელმისაწვდომია აქ: <https://matsne.gov.ge>  
[უკანასკნელად გადამოწმდა 2019 წლის 25 იანვარს].

## 2. ტურიზმის რეგულირების საუკეთესო პრაქტიკა

### სხვა ქვეყნების მაგალითები

სახელმწიფოს როლი ტურიზმის განვითარებაში სხვადასხვაგვარი შეიძლება იყოს. მსოფლიო ტურიზმის ორგანიზაციის თანახმად, სახელმწიფო ხუთი ძირითადი გზით შეიძლება იყოს ჩართული ტურიზმის განვითარებაში:

- ა) ადგენს საჯარო და კერძო უწყებებისათვის თანამშრომლობის ფარგლებს;
- ბ) ადგენს კანონმდებლობას და არეგულირებს გარემოსა და კულტურული მემკვიდრეობის დაცვის წესებს;
- გ) ქმნის ინფრასტრუქტურას;
- დ) ქმნის ტურიზმის დარგში საგანმანათლებლო პროგრამებს;
- ე) აყალიბებს ტურიზმის განვითარების საერთო პოლიტიკას და სამოქმედო გეგმებს.<sup>45</sup>

სახელმწიფოს აღნიშნული ჩართულობა შეიძლება პასიური ან აქტიური იყოს სახელმწიფოს საჭიროებებიდან და მდგომარეობიდან გამომდინარე. მაგალითად, ყოფილ საბჭოთა რესპუბლიკებში, ისევე როგორც ცალკეულ სოციალისტურ ქვეყნებში (მაგ. კუბა) სახელმწიფო თავად მართავდა ტურიზმის სექტორს (ფლობდა სასტუმროებს, რესტორნებს და ა.შ.).

რაც შეეხება ტურიზმის რეგულირების სხვადასხვა მოდელს, ისინი შეიძლება სამ ჯგუფად გაერთიანდეს:

- ა) საბაზრო თვითორგანიზაციის/თვითრეგულირების მოდელი;
- ბ) აქტიური ზემოქმედების/ჩართულობის მოდელი;
- გ) შერჩევითი ჩართულობის/მონაწილეობის მოდელი.<sup>46</sup>

პირველ შემთხვევაში სახელმწიფო ნაკლებად ერევა სექტორის განვითარებაში და მხოლოდ ცალკეული სუბიექტების ქმედებებს არეგულირებს. აქტიური როლი სახელმწიფოს აღებული აქვს მაშინ, როდესაც სახელმწიფო ამ სფეროს კონტროლს და მხარდაჭერას ახორციელებს, ხოლო შერჩევითი როლი გულისხმობს სახელმწიფოს ზოგად რეგულირებას და თავად სახელმწიფოს მხრიდან მარკეტინგულ საქმიანობას.

<sup>45</sup> იხ. Harrison David, ed. *Tourism and the Less Developed World: Issues and Case Studies*. CABl, 2001. p.34.

<sup>46</sup> იხ. ბერიძე თამარ, ტურისტული საქმიანობის სახელმწიფო მარეგულირებელი მექანიზმებისა და რეგიონული ტურიზმის განვითარების სრულყოფის საკითხები. სადოქტორო დისერტაცია. ბათუმი. 2016. გვ. 34. ხელმისაწვდომია აქ: <http://bsu.edu.ge>  
[უკანასკნელად გადამოწმდა 2017 წლის 12 მარტს].

საბაზრო თვითრეგულირება უმეტესწილად ახასიათებს მაღალი განვითარების სახელმწიფოებს, როგორცაა აშშ. თვითრეგულირების მიზანია სახელმწიფომ ხელი არ შეუშალოს ბაზრის დამოუკიდებელ განვითარებას და საშუალება მისცეს ეკონომიკურ აგენტებს კონკურენციის პირობებში გაზარდონ საკუთარი შესაძლებლობები. საჯარო დაწესებულებები ხშირად ბიუროკრატიული ბუნებით და შებოჭილი უფლებამოსილებებით ხასიათდებიან, რის გამოც მათი აქტიურობა ხელს უშლის სფეროს განვითარებას. მეორეს მხრივ, აუცილებელია ქვეყნის რესურსების შენარჩუნება, მომხმარებელთა უფლებების დაცვა და მინიმალური უსაფრთხოების სტანდარტების მიყლა. სწორედ ამის გამო სახელმწიფო მხოლოდ იმ როლს კისრულობს, რომელიც ამ აუცილებლობიდან გამომდინარეობს და სექტორში წახალისების მიზნით ერევა (საგადასახადო შეღავათები, სარეკლამო აქტივობები და ა.შ.). აშშ-ში ეროვნული მოგზაურობისა და ტურიზმის ოფისი პასუხისმგებელია იმ პოლიტიკის განვითარებისათვის, რაც სექტორის ზრდას შეუწყობს ხელს, რისთვისაც იგი სხვადასხვა აქტივობას ახორციელებს - სტატისტიკის წარმოება, ტურიზმის პოლიტიკის, სტრატეგიის და ადვოკატირების მენეჯმენტი, ტექნიკური მხარდაჭერა და ა.შ..<sup>47</sup>

სახელმწიფო რეგულირების აქტიური როლი უმეტესწილად განვითარებად სახელმწიფოებს ახასიათებს. მაგალითისათვის, თურქეთში მოქმედებს კანონი ტურიზმის მხარდაჭერის შესახებ, რომლითაც განსაზღვრულია კულტურის დაცვის, ტურისტული ზონების, ტურისტული ცენტრების, რეგიონების განვითარების, დარგის რეგულირების და ინსპექტირების ზომები.<sup>48</sup> თურქეთში ტურიზმის მართვის ორგანოა კულტურისა და ტურიზმის სამინისტრო. იგი ექსკლუზიურად ახორციელებს ინვესტირებისა და ტურიზმის სერტიფიკატის მქონე დაწესებულებების ინსპექტირებას, ამოწმებს ინვესტიციების და დაწესებულებების მახასიათებლებს და შესაბამისობას სერტიფიკატებთან და ანიჭებს მათ კატეგორიებს.<sup>49</sup> ამასთან, ტურიზმის სერტიფიკატი სამინისტროს მიერ საქმიანობის განხორციელებამდე აიღება.

შერჩევითი ჩართულობის შემთხვევაში სახელმწიფოს ჩართულობა ზოგადი რეგულირების და ტურისტული პოტენციალის რეკლამირებით შემოიფარგლება. ევროპული სახელმწიფოების დიდი ნაწილი სწორედ ამ მოდელს ირჩევს ტურიზმის რეგულირებისათვის. მაგალითისათვის, ჩეხეთის რეგიონული განვითარების სამინისტროს აკისრია ტურიზმის პოლიტიკის შემუშავების, სტრატეგიის შექმნის და ცნობიერების ამაღლების როლი, ისევე, როგორც სტატისტიკის მოგროვების

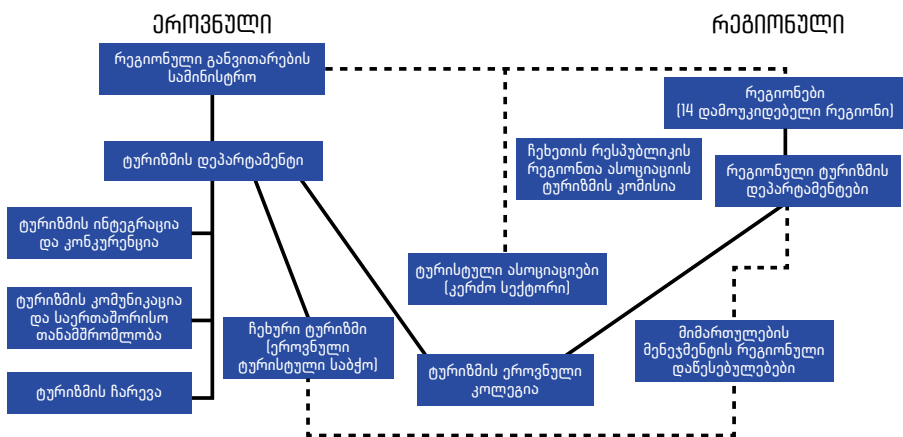
<sup>47</sup> იხ. ეროვნული მოგზაურობისა და ტურიზმის ოფისის ოფიციალური ვებ-გვერდი: <http://tinet.ita.doc.gov> [უკანასკნელად გადამოწმდა 2017 წლის 12 მარტს].

<sup>48</sup> კანონის ტექსტი ხელმისაწვდომია აქ: <http://www.kultur.gov.tr> [უკანასკნელად გადამოწმდა 2019 წლის 4 მარტს].

<sup>49</sup> თურქეთის ტურიზმის ხელშეწყობის კანონის მუხლი 30.

და ტურისტული მომსახურების ხარისხის მხარდაჭერის როლი.<sup>50</sup> ჩეხეთის კანონი ტურიზმის განვითარების ხელშეწყობის შესახებ მოიცავს ტურიზმის დარგში ორგანიზებული სტრუქტურის შექმნას და სისტემის ეფექტიანობის გაზრდას. სტრუქტურა ეროვნულ, რეგიონულ და ადგილობრივ დონეზე იარსებებს, თითოეულს კონკრეტულად განსაზღვრული როლი და ფუნქციები ექნება. ამ გზით გაძლიერდება ეროვნული და რეგიონული პოლიტიკის კოორდინაცია და სხვადასხვა ზომების განხორციელება, რაც საბოლოოდ ხელს შეუწყობს ტურისტული პროდუქტების შექმნასა და რეკლამირებას.<sup>51</sup>

**ღიაგრამა 1. ჩეხეთის რესპუბლიკა: ტურიზმის დანესებულებების ორგანიზაციული სქემა**



წყარო: OECD, რეგიონული განვითარების სამინისტროს ინფორმაციის დამუშავების შედეგად, 2018.

შერჩევითი ჩართულობის მოდელის საფუძველზე ცალკეული სახელმწიფოები ახორციელებენ მხარდამჭერ ღონისძიებებსაც, მაგალითად, ჩრდილოეთ მაკედონიის რესპუბლიკაში ტურიზმის შესახებ კანონის საფუძველზე მოქმედებს ჩარტერული რეისების წახალისების პროგრამა, რომლითაც კონკრეტულ ეკონომიკურ აგენტებს სახელმწიფო სუბსიდია ეძლევათ ქვეყანაში ტურისტების შემოყვანისათვის.<sup>52</sup>

შერჩევითი ჩართულობის შემთხვევაში, როგორც ზემოთ აღინიშნა, ორი ძირითადი ფუნქცია გამოიყოფა - მმართველობითი და მარკეტინგული.

<sup>50</sup> იხ. OECD (2018), "Czech Republic", in OECD Tourism Trends and Policies 2018, OECD Publishing, p. 146-149. <https://read.oecd-ilibrary.org>  
[უკანასკნელად გადამოწმდა 2019 წლის 25 იანვარს].

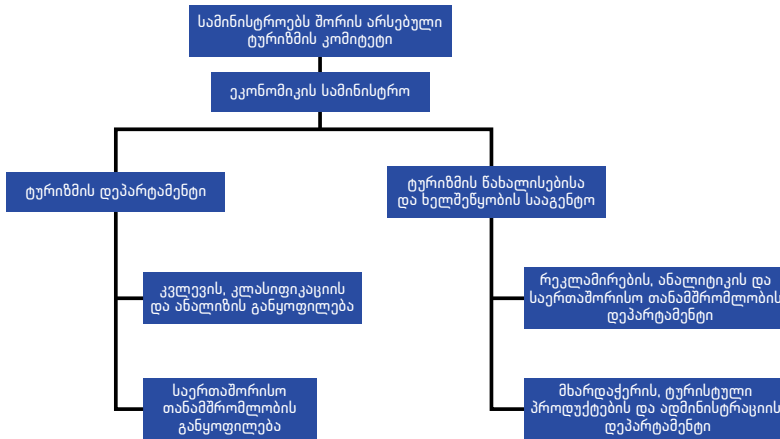
<sup>51</sup> იქვე.

<sup>52</sup> სუბსიდირების რეგულირების ტექსტი ხელმისაწვდომია აქ: <http://tourismmacedonia.gov.mk>  
[უკანასკნელად გადამოწმდა 2019 წლის 25 იანვარს].



ცალკეულ შემთხვევაში ეს ორ ორგანოს ან ორ სტრუქტურულ ერთეულს შორისაა გაყოფილი.<sup>53</sup> მაგალითად, ჩრდილოეთ მაკედონიის რესპუბლიკის ეკონომიკის სამინისტროში არსებობს ტურიზმის დეპარტამენტი და პრომოციისა და ტურიზმის ხელშეწყობის დეპარტამენტი.<sup>54</sup> აღნიშნული სტრუქტურებით მაკედონიის ტურიზმის სხვადასხვა დარგში აქვს დასახული პრიორიტეტები და ტურიზმის ხელშეწყობის კამპანიები, ასევე არაერთი საგანმანათლებლო პროგრამა აქვს შემუშავებული.

**დიაგრამა 2. ჩრდილოეთ მაკედონიის რესპუბლიკა: ტურიზმის დაწესებულებების ორგანიზაციული სქემა**



წყარო: OECD, ეკონომიკის სამინისტროს ინფორმაციის დამუშავების შედეგად, 2016.

არაერთი სახელმწიფო რეგიონულ სტრუქტურებს უნაწილებს ფუნქციათა დიდ ნაწილს. ამ მხრივ საინტერესოა პოლონეთის გამოცდილება,<sup>55</sup> სადაც სპორტისა და ტურიზმის სამინისტროს აქვს ეროვნული ტურიზმის მენჯმენტის და ბაზრის რეგულირების ფუნქცია. მას ექვემდებარება ასევე პოლონეთის ტურიზმის ორგანიზაცია, რომელიც, თავის მხრივ, ახდენს ქვეყნის პოტენციალის რეკლამირებას, ატარებს კვლევებს სფეროს განვითარების შესახებ და ხელს უწყობს შესაბამისი გეგმების შემუშავებას. აღნიშნული ორგანიზაცია ასევე მჭიდროდ თანამშრომლობს რეგიონულ (ავტონომიურ რესპუბლიკებთან - სავოევოდებთან) და მუნიციპალურ ორგანოებთან, რომლებიც საკუთარ

<sup>53</sup> იხ. supra ბერიძე, გვ.44

<sup>54</sup> იხ. OECD (2016), "Former Yugoslav Republic of Macedonia", in OECD Tourism Trends and Policies 2016, OECD Publishing, p. 336. <http://oecd-ilibrary.org> [უკანასკნელად გადამოწმდა 2019 წლის 4 მარტს]. ასევე იხილეთ ვებ-გვერდი: <http://tourismmacedonia.gov.mk> [უკანასკნელად გადამოწმდა 2019 წლის 25 იანვარს].

<sup>55</sup> იხ. OECD (2018), "Poland", in OECD Tourism Trends and Policies 2018, OECD Publishing, pp. 251-253. <https://read.oecd-ilibrary.org> [უკანასკნელად გადამოწმდა 2019 წლის 25 იანვარს].

საქმიანობაში ავტონომიურები არიან. რეგიონული უწყებები სავოევდოების დონეზე არსებობენ მარშალის ოფისებში. რეგიონული და ადგილობრივი ორგანოების ფუნქციებში შედის ტურ-ოპერატორების და ტურისტული შუამავლების რეგისტრაცია და მათი კონტროლი, მთის გიდების ლიცენზირება, ტრენინები და ასეთი გიდების პროფესიულ კონტროლი, განთავსების ობიექტების კლასიფიცირება (დენომინაციების, როგორცაა „სასტუმრო“ გამოყენება და ვარსკვლავების მინიჭება). 2014 წლის 1 იანვრიდან ბაზრის დერეგულირებიდან გამომდინარე ცალკეული მიმართულებით შემსუბუქდა სახელმწიფოს კონტროლი და მოთხოვნები.<sup>56</sup>

### საერთაშორისო გამოცდილება საგადასახადო თვალსაზრისით

ტურისტულ გადასახადს მსოფლიო ტურიზმის ორგანიზაცია შემდეგნაირად განმარტავს „გადასახადები, რომლებიც კონკრეტულად ტურისტებისა და ტურიზმის ინდუსტრიის მისამართითაა დადგენილი ან, თუ კონკრეტულად ტურიზმის ინდუსტრიისთვის არა, მეტოქე ინდუსტრიისათვის განსხვავებულადაა დადგენილი“.<sup>57</sup>

საქართველოს კანონმდებლობა მიჯნავს გადასახადებს და მოსაკრებლებს. გადასახადები განსაზღვრულია საგადასახადო კოდექსით და, მარტივად რომ აღვწეროთ, საყოველთაო ბუნება აქვთ, ხოლო მოსაკრებლები სხვადასხვა საქმიანობასთან ან აქტივობასთან არის დაკავშირებული (მაგ. სალიცენზიო).

საერთაშორისო გამოცდილების მიხედვით, გადასახადები, რომლებიც ტურიზმთან დაკავშირებულია, შეგვიძლია გავყოთ ზოგად გადასახადებად (როგორცაა დღგ, რომელიც ტურიზმის მომხმარებლებს აწევთ ტვირთად) და სპეციალურ გადასახადებად (როგორცაა სასტუმროს ნომრის გადასახადი).

სპეციალური გადასახადის ყველაზე გავრცელებული სახეა სასტუმროს ნომრის გადასახადი (hotel room tax), რომელიც ad valorem სახით (ფასის პროცენტის დაანგარიშებით) ან ad quantum სახით (ღამისთვის მიხედვით) შეიძლება ანგარიშდებოდეს. ეს გადასახადი ემსახურება დესტინაციის მარკეტინგულ კამპანიებს ან მომსახურების ხარისხის გაუმჯობესებას ან გარემოს დაცვას.

ტურისტულ გადასახადებზე საუბრისას შეგვიძლია სპეციალური გადასახადები და მოსაკრებლები ექვს კატეგორიად დავყოთ და ინდივიდუალურად განვიხილოთ.<sup>58</sup>

<sup>56</sup> იხ. OECD (2014), “Poland”, in OECD Tourism Trends and Policies 2014, OECD Publishing. pp. 265-268, გვ. 266. <http://oecd-ilibrary.org> [უკანასკნელად გადამოწმდა 2019 წლის 4 მარტს].

<sup>57</sup> Tourism Taxation. UNWTO. 1998. შეზღუდული წვდომით განთავსებულია აქ: <http://www.e-unwto.org> [უკანასკნელად გადამოწმდა 2019 წლის 25 იანვარს].

<sup>58</sup> კატეგორიების დეტალური მიმოხილვა იხილეთ OECD (2014), “Taxation and Tourism”, in OECD Tourism Trends and Policies 2014, OECD Publishing. pp. 71-99. <http://oecd-ilibrary.org> [უკანასკნელად გადამოწმდა 2019 წლის 25 იანვარს].

## [1] ჩამოსვლა და გამგზავრება

ამ ტიპის გადასახადები, როგორც წესი, მოგზაურებს აკისრიათ, თუმცა ცალკეულ შემთხვევაში შეიძლება ტურ-ოპერატორებს ან სხვა პერსონალს დაეკისროს. სავიზო მოსაკრებლები ამ კატეგორიის ყველაზე ნათელი მაგალითია. ავსტრალიას, მაგალითად, აქვს სპეციალური „მგზავრის გადაადგილების ხარჯი“, ქვეყნიდან გამგზავრების მსურველთათვის და ელექტრონული მოგზაურობის ორგანოს მოსაკრებელი ქვეყანაში შემომსვლელთათვის.

## [2] საჰაერო მგზავრობა

საჰაერო მგზავრობისთვის დადგენილი გადასახდელები უმეტესწილად შესაბამისი ინფრასტრუქტურისა და მომსახურების უზრუნველყოფისთვისაა დადგენილი, რომლის მნიშვნელოვანი მაგალითია აეროპორტის სახდელები (airport charges) - ისინი მოიცავენ საჰაერო ხომალდის დაჯდომის და მოცდის მოსაკრებელს, დგომის მოსაკრებელს და ტერმინალის მოსაკრებელს. არსებობს ასევე მოსაკრებლები რომელიც აეროპორტის უსაფრთხოებასა და გაფრენებთანაა დაკავშირებული (საჰაერო ტრანსპორტის სახდელი, საჰაერო ბილეთის გადასახადელი, საჰაერო მგზავრის სახდელი და ა.შ.). ასეთი გადასახდელები უმეტესწილად მომსახურების ხარისხის და აეროპორტების ინფრასტრუქტურების შენარჩუნებას ხმარდება, ასევე მათი მიზანია უსაფრთხოების უზრუნველყოფა (ახალ ზელანდიაში გადასახადები ხმარდება ბარგისა და მგზავრთა შემწმებას, შესასვლელების კონტროლს, თანამშრომლეთა შემოწმებას და სპეციალური ზონებისთვის საშვთა სისტემას).

## [3] განთავსება

ამ კატეგორიაში შედის სპეციალური გადასახადები, რომლებიც არაა მოცული ზოგადი გადასახადით (საშემოსავლო, დღგ ან მოხმარების გადასახადით). ასეთი გადასახადების უდიდესი ნაწილი საერთაშორისო პრაქტიკაში რეგიონულ ან მუნიციპალურ დონეზეა დადგენილი და შეიძლება სეზონურიც იყოს. თუმცა ჩეხეთში, ეგვიპტეში, ჩილეში, ირლანდიაში და ესპანეთში ეროვნულ დონეზეა დაწესებული.

ამ კატეგორიის გადასახადები ხვდება საწოლდის ან ღამისთვის გადასახადების (accommodation tax), დაკავების (occupancy) ანუ ტურისტულ გადასახდში (tourist tax). გადასახადი გადაიხდება ტურისტის მიერ ყოველი ღამისთვისთვის ან განთავსების ობიექტის პატრონის მიერ განთავსების ობიექტის მოცულობის მიხედვით.

ჩეხეთში ღამისთვის გადასახადი (bed night tax) დაწესებულია თითოეული პირისათვის, ვინც იყენებს სპას ან რეკრეაციისთვის არსებულ განთავსების ობიექტს და მიზნად ისახავს ტურიზმის განვითარებას, ისევე, როგორც შესაბამისი ქალაქების ტურიზმთან დაკავშირებული ხარჯების დაფარვას. იმავე მიზანს ემსახურება განთავსების მოცულობის გადასახადი (accommodation capacity tax), რომელიც თითოეულ გამოყენებულ საწოლზეა დადგენილი იმავე დაწესებულებებში.

ეგვიპტეში კვებისა და განთავსების ობიექტებს დაწესებული აქვთ მომსახურების მოსაკრებელი 12%-ის ოდენობით, ესპანეთში კი ამავე ტიპის გადასახადის მართვა სახელმწიფოსა და ადგილობრივ ორგანოებს აქვთ განაწილებული.

ირლანდიაში არსებობს რეგისტრაციის მოსაკრებელი ცალკეული განთავსების ობიექტებისათვის და სტანდარტების დაცვას ემსახურება. ინსპექტირება კი უზრუნველყოფს მომხმარებელთა ინტერესების დაცვას და ოპერატორებს შორის კონკურენციის შენარჩუნებას. აგრეთვე დადგენილია მუშახელის და ტრენინგის გადასახდელი, რომელიც სასტუმროებისა და სასტუმროს ტაპის სახლებისთვისაა და ემსახურება ინდუსტრიის წარმომადგენელთა ტრენინგების უზრუნველყოფას. იგი დამოკიდებულია დაწესებულების ზომაზე.

#### **[4] მოხმარების გადასახადების შემცირებული ოდენობა**

სამომხმარებლო გადასახადის ძირითადი ტიპია დღგ ან საქონლისა და მომსახურების გადასახადი (GST). ისინი საკმაოდ ბევრ ქვეყანაში გამოიყენება, თუმცა ტურიზმთან მიმართებაში ხშირად შემცირებული ოდენობაა დადგენილი, რაც ემსახურება ინდუსტრიის განვითარებას და დასაქმების ზრდას. ცალკეული კვლევები ცხადყოფს, რომ ასეთი შემცირება იწვევს მომხმარებელთა მეტ ხელმისაწვდომობას, ზრდის დასაქმებას, აქტივობების მოცულობას და ტურისტთა მიერ ღირებულების შესაბამისობის აღქმადობას (value for money).

#### **[5] გარემოს დაცვა**

არაერთი სახელმწიფო იყენებს ეკო-გადასახადებს (eco-taxes), რითაც ახალსებს ინოვაციურობას, რამდენადაც ეკონომიკური აგენტები ცდილობენ ახალ და უფრო ეკოლოგიურად სუფთა მეთოდების დანერგვას. კონკრეტულად კი გადასახადები მიზანმიმართულია ეკო-ინვესტიციების წახალისებისაკენ, ხელს უწყობს ენერჯისა და წყლის ეფექტურ გამოყენებას, მავნე ზეგავლენის შემცირებას და სხვა.

#### **[6] შეღავათები**

საგადასახადო შეღავათები (tax incentives) გულისხმობს ნებისმიერ შეღავათს, რომელიც ამცირებს საგადასახადო ტვირთს რაიმე მიზნის მისაღწევად. ტურიზმის სფეროში შეიძლება იყოს შემცირებული გადასახადი ან გადასახადის დროებითი გაუქმება ინვესტიციის მოზიდვის მიზნით, ჩათვლის უფლების მინიჭება, სპეციალური ეკონომიკური ზონის სტატუსის გამოყენება და ა.შ. მაგალითად, პოლონეთში საშემოსავლო გადასახადისგან თავისუფლდება პირი, რომელიც ოთახს აქირავებს სოფლად ან სასოფლო სამეურნეო ობიექტზე, ამისათვის საჭიროა მომსახურება ოთახის გაქირავებასთან იყოს დაკავშირებული, ოთახი განთავსებული იყოს სასოფლო-სამეურნეო გარემოში, შენობა სოფლად იყოს და საცხოვრებლად იყოს განკუთვნილი, სტუმარი დასვენების მიზნით განთავსდეს და 5 ოთახზე მეტი არ უნდა იყოს გაქირავებისთვის განკუთვნილი. ამ პირობების დაცვის შემთხვევაში გამქირავებელი თავისუფლდება საშემოსავლო გადასახადის დეკლარირებისა და გაქირავებასთან დაკავშირებული საშემოსავლო გადასახადის გადახდისაგან.

### 3. რეკომენდაციები

#### ა. საქართველოს კანონმდებლობის გაუმჯობესების გზები

##### - ტურისტული ობიექტების რეგისტრაცია

ტურიზმის განვითარებისთვის სიღმისეული ანალიტიკური სამუშაოების გაწევა, მომსახურების ხარისხის და მომხმარებელთა უფლებების დაცვის უზრუნველყოფა ერთ-ერთი უმთავრესი პრიორიტეტია. ამ ეტაპისათვის სპეციალური სალიცენზიო ან სხვაგვარი წინაპირობების შექმნა ტურისტული საქმიანობის დაწყებათვის შეიძლება დამამძიმებელი გარემოება იყოს ვიდრე არ გვეცოდინება ზუსტი ინფორმაცია მოთხოვნა-მიწოდების პროცესის შესახებ. ამიტომ ტურიზმის ინდუსტრიის მონაწილეთა რეესტრის მეშვეობით დარგის მართვის ორგანოს შეეძლება მნიშვნელოვანი კვლევების წარმოება ეფექტიანად განახორციელოს (ზუსტად დაადგინოს სასტუმრო ოთახების, ტურ-ოპერატორების, გიდების თუ სტუმარმასპინძლობის სხვა მოთამაშეების რაოდენობა. ასევე უფრო ზუსტად აწარმოოს რეგიონების თუ ცალკეული კურორტების სტატისტიკა) და შესაბამისი რეფორმებიც მიზანმიმართულად დაიგეგმოს.

გარდა ამისა სპეციალური სარეგისტრაციო პროცედურები ერთ-ერთი პირველი ნაბიჯია, რომელიც ხარისხის გაუმჯობესებისათვის უფრო კონკრეტული პროგრამების წარმოების შესაძლებლობას შექმნის.

##### - ტურიზმის ცნებების დახვეწა

საქართველოს კანონმდებლობის, მათ შორის, აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კანონმდებლობის ანალიზმა ცხადჰყო, რომ ტურიზმის შესახებ კანონმდებლობა მოძველებულია და ვერ ეწევა დარგის მოთხოვნილებებს. აუცილებელია, საქართველოს კანონი „ტურიზმისა და კურორტების შესახებ“ და აჭარის არ კანონი „ტურიზმის რეგულირების შესახებ“ განახლდეს, აისახოს მასში მნიშვნელოვანი ტერმინები, როგორცაა სხვადასხვა ტურისტული სახეობის განმარტება (სოფლად ტურიზმი, ეკო-ტურიზმი, საქმიანი ტურიზმი და სხვა), ტურისტული მომსახურებების განმარტება და ა.შ. აღნიშნული კანონმდებლობა ასევე ვერ განსაზღვრავს ტურისტული ხარისხის უზრუნველყოფისათვის რა არის საჭირო და მხოლოდ დეკლარაციული ნორმებით შემოიფარგლება.

აუცილებელია, ამ პროცესში დაინტერესებული მხარეების მონაწილეობა მაქსიმალურად იყოს უზრუნველყოფილი.

##### - დარგის მართვა

საქართველოს კანონმდებლობის ანალიზით დადგინდა, რომ ცალსახად ჩამოყალიბებული არ არის დარგის მართვის ორგანო და მისი უფლებამოსილებები ცენტრალურ და ავტონომიური რესპუბლიკის დონეზე. შედეგად, ცალკეული ფუნქციების შესრულება ჯეროვნად ვერ ხდება. საჭიროა, კანონმდებლობის რეფორმის პროცესში საქართველოს ტურიზმის ეროვნული ადმინისტრაციის და აჭარის ტურიზმისა და კურორტების დეპარტამენტის

ფუნქციების რეფორმირება და ტურიზმის მართვასა თუ სხვა განვითარებაში მათი როლის სათანადოდ გაწერა.

## - ტურისტული სერვისის მიმწოდებელთა ხარისხის მონიტორინგი

ევროპული პრაქტიკის გათვალისწინებით შესაძლებელია შეიქმნას პროცედურა, რომლითაც განთავსების, კვების და ტურისტული სააგენტოების ან ოპერატორების მინიმალური მომსახურების ხარისხის სტანდარტების დამკვიდრება და შესრულება ეფექტიანი გახდება. პროცედურებით შეიძლება დადგინდეს კლასიფიკაციები და ხარისხის ნიშნები, რომელიც ბიზნესოპერატორებს წახალისებს მათი დაკმაყოფილების შემთხვევაში. ცალკეული სტანდარტების სავალდებულოდ შემოღება აუცილებელია მომხმარებელთა უსაფრთხოების უზრუნველყოფისათვის (როგორცაა სახანძრო უსაფრთხოების სტანდარტები). თუმცა მომსახურების ხარისხის გაუმჯობესებისათვის ეს საკმარისი ვერ იქნება და საჭიროა დამატებითი მოთხოვნების შემუშავება, რომელთა შესრულება არ გამოიწვევს მკაცრ რეპრესიულ ღონისძიებებს (მაგალითად, საქმიანობის შეწყვეტა), თუმცა დაინტერესებს სექტორის წარმომადგენლებს.

აჭარის არ ფინანსთა და ეკონომიკის სამინისტროს ტურიზმისა და კურორტების დეპარტამენტის პროექტი „რეკომენდებულია“ საკმაოდ დიდი პოპულარობით სარგებლობდა მისი მოქმედების პერიოდში განთავსებისა და კვების ობიექტებში. ისინი ცდილობდნენ ხარისხის მინიმალური მოთხოვნები დააკმაყოფილებინათ, რადგან დეპარტამენტის მიერ მათი „რეკომენდებულად“ განსაზღვრა მათთვის ტურისტების მოსაზიდად წარმატებული წინაპირობა იყო. საჭიროა პროექტის შედეგების უფრო სიღრმისეული ანალიზი, უნდა შეფასდეს, რამდენად არის სექტორი მზად ხარისხის შეფასება სავალდებულო წესით მოხდეს. შემდგომი ნაბიჯი კი შესაძლოა იყოს სათანადო საკანონმდებლო რეფორმის განხორციელება, რომლითაც მინიმალური ხარისხის კონტროლის ეფექტიანი მექანიზმი დაინერგება და განთავსების თუ კვლევის ობიექტების შეფასებაც მოხდება.

## - სტატისტიკის წარმოება

საქართველომ უნდა გადადგას შესაბამისი ნაბიჯები გაეროს მსოფლიო ტურიზმის ორგანიზაციისა და ევროპის საბჭოს მიერ რეკომენდებული სტატისტიკური კვლევების წარმოების მიმართულებით. ამ ტიპის კვლევების დანერგვა სწრაფად ვერ მოხდება, რის გამოც დროულადაა საჭირო წინაპირობების შესრულება. გამართული სტატისტიკური კვლევების და ანალიზის წარმოება მნიშვნელოვნად განაპირობებს ტურიზმის პოლიტიკის სწორი დაგეგმვისა და ეფექტიანი განხორციელებისათვის.

<sup>59</sup> პროექტი „რეკომენდებულია აჭარის ა.რ. ტურიზმის და კურორტების დეპარტამენტის მიერ“, რომელიც, ამჟამად, გარკვეული მიზეზებით შეჩერებულია. ინფორმაცია პროექტის შესახებ ხელმისაწვდომია აქ: <http://recommend.ge>  
[უკანასკნელად გადაამოწმა 2018 წლის 10 ოქტომბერს].

გარდა ამისა, სტატისტიკის წარმოება შეუძლებელია სექტორის მონაწილეთა მხრიდან თანამშრომლობის გარეშე. ასეთი თანამშრომლობის არარსებობის პირობებში კი კანონით დადგენილი ინსტრუმენტების გამოყენებაც საჭიროა. გარდა ამისა, „ოფიციალური სტატისტიკის წარმოების შესახებ“ კანონი მხოლოდ საქსტატს ანიჭებს შესაბამისი ბერკეტების გამოყენების შესაძლებლობას და მხოლოდ მასთან თანამშრომლობის ვალდებულებას ადგენს, მაშინ, როდესაც ტურიზმის დარგში სხვა ორგანოების მიერაც ხდება კვლევების და ანალიზის წარმოება. საქსტატის არსებული რესურსი ხშირად საკმარისიც არ არის, მაგალითად, რეგიონის დონეზე დეტალური სტატისტიკის წარმოებისათვის. შესაძლებელია კანონით მინიჭებული უფლებამოსილებების დელეგირება ტურიზმის ეროვნული ადმინისტრაციისა და აჭარის არ ტურიზმისა და კურორტების დეპარტამენტისათვის მათი მზაობის შემთხვევაში, რაც ტურიზმის სტატისტიკის უფრო ფოკუსირებულად და სწორი მიმართულებით წარმოების შესაძლებლობას შექმნის. კიდევ ერთხელ, დამატებით უნდა აღნიშნოს, რომ სტუმარმასპინძლობის რეესტრის არარსებობის შემთხვევაში (იხ. გვ. 28 ქვეთავი „ტურისტული ობიექტების რეგისტრაცია“) ეს ამოცანა დაუძლეველი დარჩება.

## - საგადასახადო რეგულირებები

სასურველია დაიწყოს მუშაობა ტურიზმის დარგისთვის სპეციფიური გადასახადების ან მოსაკრებლების განსაზღვრის და ადმინისტრირების მიმართულებით. საერთაშორისო გამოცდილების გაზიარებით შეიძლება იმგვარი გზების მოძიება, რაც უარყოფით გავლენას არ მოახდენს ტურისტთა ზრდის ტენდენციაზე და ამასთან, ტურისტული ინფრასტრუქტურის, მარკეტინგული ღონისძიებების ან სემონურობის პრობლემების აღმოფხვრისკენ მიმართული ღონისძიებების დაფინანსების წყაროსაც შექმნის. მაგალითისათვის საქალაქო ან ტურისტული გადასახადის დაწესებით. ეს გადასახადები შეიძლება ადგილობრივ დონეზეც მიიმართოს და მუნიციპალური სერვისები გაძლიერდეს.

გარდა ამისა, საერთაშორისო გამოცდილება ცხადჰყოფს, რომ საგადასახადო შეღავათების დაწესებაც შეიძლება საინტერესო იყოს საქართველოს რეალობისთვის, განსაკუთრებით მდგრადი განვითარების თვალსაზრისით, გარემოს დაცვისა და მომსახურების ხარისხის გაუმჯობესების მიმართულებით. დღეს მოქმედი ცალკეული შეღავათებით სარგებლობა არ ხდება განსაკუთრებულად აქტიურად, რადგან მათი გამოყენება გარკვეულ პრაქტიკულ სირთულეებთანაც არის დაკავშირებული. საჭიროა ამ მხრივაც დეტალურად გაანალიზდეს ვითარება და მოიძებნოს შესაბამისი გზები ტურიზმის განვითარების ხელშესაწყობად.

## - ავარის სტატუსის შესაძლებლობები

როგორც კვლევაში აღინიშნა, აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკას უნივერსალური უფლებამოსილება აქვს განსაზღვრული ტურიზმის სფეროში, რაც ნიშნავს, რომ ცენტრალურ დონეზე შესაბამისი პოლიტიკური, ეკონომიკური თუ სხვა ფაქტორების გამო ცალკეული რეგიონის განხორციელებისადმი სკეპტიციზმი არ გამოიხატება რეგიონის მიერ შესაბამისი პროექტების განხორციელებას, რაც შესაძლებელს გახდის მათი შედეგების სათანადო ანალიზს. ამ გზით რეგიონი შექმნის საინფორმაციო ბაზას, როგორ შეიძლება ესა თუ ის რეგიონმა სწორად და ეფექტიანად დაიგეგმოს.

## დასკვნა

ტურიზმის ინსტიტუტის მიერ წარმოებულმა კვლევამ ცხადჰყო, რომ დარგში არაერთი პრობლემური საკითხია, რაც დროულ და საფუძვლიან ყურადღებას საჭიროებს. ცალკეული მიმართულებით უფრო დეტალური და სიღრმისეული ანალიზია საჭირო, რათა უკეთ წარმოჩინდეს პრობლემების გადაჭრის გზები. თუმცა ტურიზმის მარეგულირებელი კანონმდებლობის დიდი ნაწილის ცვლილების საჭიროება საბაზისო კვლევითაც ნათლად ჩანს.

აუცილებელია ცენტრალურ და რეგიონულ დონეზე არაერთი ნაბიჯის გადადგმა, საკანონმდებლო რეფორმის თუ სპეციალური პროექტების განხორციელების გზით, რაც იქნება კვლევაში წარმოჩენილი პრობლემების გადაჭრის მხოლოდ დასაწყისი. ტურიზმის განვითარება მხოლოდ ინფრასტრუქტურის ან ცალკეული ტურისტული მიმართულებების განვითარებით ვერ მიიღწევა. აუცილებელია კომპლექსური მიდგომა, რომელსაც არ შეაფერხებს ისეთი პრობლემები, როგორცაა მოძველებული კანონმდებლობა ან ეფექტური სტატისტიკის წარმოების დაბრკოლებები.

ტურიზმის ინსტიტუტის მიზანი ამ კვლევის წარმოებისას იყო ცალკეული პრობლემების წარმოჩენა და მათი შესაძლო გადაჭრის გზების დასახვა, რითაც შესაძლებლობა შეიქმნება დაიწყოს დისკუსია კვლევაში მოცემულ საკითხებზე და შესაბამისი მხარეების მზაობის შემთხვევაში საჭირო ნაბიჯებიც გადაიდგას.



## ტურიზმის ინსტიტუტის შესახებ

### ჩვენი მისია

ტურიზმის ინსტიტუტი არის აპოლიტიკური და არაკომერციული ორგანიზაცია, რომლის მთავარი მიზანია ქართული ეკონომიკის, კერძოდ ტურიზმის, მდგრადი განვითარების ხელშეწყობა, მომიჯნავე დარგების ფუნდამენტური საკითხების საფუძვლიანი შესწავლა, ამ დარგებთან კავშირში მყოფი სახელმწიფო ინსტიტუციების და ადგილობრივი მოსახლეობის ჩართულობა. ჩვენი ექსპერტთა გუნდი პარტნიორი ორგანიზაციების, კერძო და სახელმწიფო სექტორებთან ურთიერთანამშრომლობის საშუალებით მოემსახურება ქვეყნის ეკონომიკური განვითარების პროცესს.

### ჩვენი მიზნები:

ინსტიტუტის მიზანია ხელი შეუწყოს საქართველოში ტურიზმის განვითარების პროცესს ინდუსტრიისთვის მნიშვნელოვანი საკითხების სიღრმისეულ გაანალიზების, (ა) დაინტერესებული მხარეების ჩართულობის და მათ შორის დიალოგის გაღრმავების, (ბ) კვლევებისა და ანალიტიკური საქმიანობის გაძლიერების, (გ) ადგილობრივი მოსახლეობის მხარდაჭერის, (დ) ეკონომიკის მდგრადი განვითარებისთვის ხელშეწყობის, (ე) ლოკალური პრობლემების გადაჭრის ინსტრუმენტების შექმნის, (ვ) ადგილობრივი თვითმმართველი სახელმწიფო ორგანოების სტიმულირების, (ზ) ინოვაციური პროექტების განხორციელების, (თ) ადგილობრივი კულტურის წახალისების და წარმოჩენის გზით.

### ჩვენი სტრატეგიული მიმართულებები:

- კვლევა:
  - რაოდენობრივი (გამოკითხვა ინტერვიუსა და ანკეტირების საშუალებით) და თვისებრივი კვლევების (სამაგიდე კვლევა, ექსპერიმენტი, ექსპერტული ანალიზი) მეთოდების გამოყენებით;
  - მარკეტინგული კვლევები;
- სხვადასხვა ფორმატის შეხვედრების ორგანიზება (კონფერენცია, ფორუმი, სემინარი);
- ინოვაციური პროექტების დანერგვა ტურისტული პროდუქტის განვითარების და სტუმართმასპინძლობის ინდუსტრიის მომსახურების პრაქტიკის გაუმჯობესებისათვის;
- ტურიზმის აღრიცხვიანობის (სტატისტიკა და ანალიტიკა) პრაქტიკის გაუმჯობესების პროექტები;

- ტურიზმის სფეროში დასაქმებული კადრების ცოდნის და უნარების გაძლიერების ხელშეწყობა არაფორმალური სწავლების საშუალებით;
- მატერიალური და არამატერიალური კულტურის ტურისტულ პროდუქტად ჩამოყალიბების პროცესის ხელშეწყობა, ისე რომ ზიანი არ მიადგეს მათ ავთენტურობას და ადგილობრივი მოსახლეობის ცხოვრების წესს.

## საკონსულტაციო საქმიანობა

ინსტიტუტს ღრმად სწამს რომ ტურიზმის განვითარება კერძო ინიციატივების გარეშე შეუძლებელია. ამიტომ ჩვენ ვეხმარებით ნებისმიერ ბიზნესს, რომელიც ტურიზმის სფეროში არის ჩართული ან აპირებს ჩართვას. ინსტიტუტი გამოიყენებს ყველა თავის რესურსს გახდეს ფასეული მედიატორი კერძო/სახელმწიფო ინიციატივების და თანამშრომლობის (PPP).

დაკაბადონება

shind

shindi.ge

