

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Nina Uratarič Malnar

Mentor: izr. prof. dr. Drago Kos

**Vključevanje deležnikov v pripravo načrtov upravljanja zavarovanih območij –
primera dobre prakse: pilotno območje Pohorje in Triglavski narodni park**

Magistrsko delo

Ljubljana, 2016

IZJAVA O AVTORSTVU

POVZETEK

Vključevanje deležnikov v pripravo načrtov upravljanja zavarovanih območij – primera dobre prakse: pilotno območje Pohorje in Triglavski narodni park

Magistrska naloga predstavlja participativni pristop k oblikovanju odločitev o javnih zadevah. Med slednje sodi tudi priprava načrta upravljanja zavarovanega območja, saj ima vsak ukrep zavarovanja precejšnji vpliv na tamkajšnje prebivalce in poslovne subjekte.

Sodelovanje javnosti pri tovrstnih postopkih na vseh področjih družbenega delovanja pri nas v manjši meri določajo zakoni in predpisi. Preseganje teh klasičnih (pomanjkljivih) oblik sodelovanja pa je predvsem stvar volje (in znanja) snovalcev/izvajalcev določenega projekta, ki v celovitem procesu vključevanja deležnikov od začetka do konca projekta prepoznajo dodano vrednost. Večji kot je vpliv projekta na javne zadeve, nujnejše je vključevanje deležnikov.

Prvi del naloge postavlja teoretični okvir vključevanju javnosti, začenši s pojmi komunikacije, javnosti in deležnikov. Vključevanje javnosti umesti v širši kontekst participativne demokracije in predstavi zakonsko podlago vključevanju deležnikov v postopke odločanja o javnih zadevah v Sloveniji. Na kratko se posveti razvoju teorij vključevanja javnosti, ki kažejo na to, da so se ljudje sredi 20. stoletja bolj začeli zavedati svojih pravic in možnosti/priložnosti ter uveljavljanja le-teh. Podaja pozitivne in negativne vidike vključevanja javnosti ter priporočila, kako prve doseči, oziroma kako se soočiti s slednjimi. Nadalje pa se osredotoči še na specifične vključevanja javnosti v sprejemanje odločitev na področju varstva okolja in narave ter prostorskega načrtovanja.

Drugi del naloge pozornost usmerja na področje zavarovanih območij in upravljanja z njimi. V Sloveniji imamo zavarovanih kar dobrih 13 % površine Slovenije; od skupno 45 krajinskih parkov, treh regijskih parkov in 1 narodnega parka pa ima profesionalno urejeno upravljanje le 10 zavarovanih območij. Ključni dokument za življenje in razvoj zavarovanega območja je načrt upravljanja, ki je rezultat načrtovanja upravljanja. V prepletu teorije in praktičnih priporočil naloga predstavlja vsebine načrta upravljanja ter posamezne faze v procesu načrtovanja upravljanja, vključno z dejavnostmi načrtovanja upravljanja in dejavnostmi vključevanja deležnikov. V zadnjem poglavju se teorija prenese v prakso. S študijama primerov pilotnega območja Pohorje in Triglavskega narodnega parka sta predstavljena konkreten pristop in celotni proces vključevanja deležnikov v pripravo osnutkov načrtov upravljanja omenjenih zavarovanih območij.

Z magistrsko nalogo želim prispevati k razumevanju vključevanja javnosti in njegovega pomena ter podati sistematičen prikaz kakovostne izvedbe procesa vključevanja deležnikov v pripravo načrtov upravljanja zavarovanih območij, ki bi lahko služil kot praktični pripomoček.

Ključne besede:

deležniki, vključevanje deležnikov, participacija, zavarovanja območja, načrt upravljanja zavarovanega območja

SUMMARY

Stakeholder engagement in preparation of integrated management plans for protected areas – good practice examples: Pohorje pilot area and Triglav National Park

This master's thesis presents a participatory approach to decision-making on public affairs. The latter also includes preparation of management plans for protected areas, as every protective measure has a significant impact on local residents and businesses.

In Slovenia public participation in such processes in all public areas is to a lesser extent determined by the laws and regulations. Surpassing these classical (lacking) forms of public involvement is mainly a matter of positive will (and knowledge) of project leaders, which recognize an added value in a comprehensive stakeholder engagement process from beginning to finalisation of the project. The greater than project's impact on public affairs, the more urgent is the involvement of stakeholders.

The first part of the paper provides a theoretical framework for stakeholder engagement, starting with the concepts of communication, and stakeholders. It sets stakeholder engagement within the broader context of participatory democracy and present the legal foundations of stakeholder involvement in decision-making on public affairs in Slovenia. It briefly devotes to the development of public participation theories, which suggests that in the middle of the 20th century people became increasingly aware of their rights and options/opportunities and enforcement thereof. It specifies the positive and negative aspects of public involvement and recommendations on how to achieve the first, or how to deal with the latter. Furthermore, it focuses on the specifics of public involvement in decision-making in the field of environment, nature protection and spatial planning.

The second part of the paper draws attention to protected areas and protected area management. In Slovenia, more than 13% of the country's area is protected; from a total of 45 landscape parks, three regional parks and 1 national park only 10 protected areas have professional management. The key document for the life and development of a protected area is a management plan, which is the result of management planning. By intertwining theory and practical recommendations the paper presents the management plan content and various stages of management planning, including the activities of management planning and stakeholder engagement activities. In the last chapter the theory is transferred into practice. Case studies of Pohorje pilot area and Triglav National Park show a concrete approach and the whole process of stakeholder involvement in the drafting of management plans for protected areas.

With this master's thesis, I would like to make a contribution to the understanding of public involvement and its importance and to provide a systematic display of a quality stakeholder involvement process in the preparation of management plans for protected areas, which could serve as a practical tool.

Key words:

stakeholders, stakeholder involvement, participation, protected area, protected area management plan

KAZALO

1	UVOD	8
1.1	Pregled stanja v Sloveniji	11
2	METODOLOŠKI OKVIR NALOGE	14
2.1	Namen, cilji, struktura	14
2.2	Raziskovalne metode	15
3	KOMUNICIRANJE.....	18
4	JAVNOST IN DELEŽNIKI	21
4.1	Javnost	21
4.2	Deležniki.....	22
5	VKLJUČEVANJE JAVNOSTI V POSTOPKE ODLOČANJA O JAVNIH ZADEVAH.....	26
5.1	Participativna demokracija	26
5.1.1	<i>Participativna kultura v Sloveniji</i>	<i>28</i>
5.2	Pravna podlaga vključevanju javnosti v postopke odločanja o javnih zadevah v Sloveniji....	29
5.2.1	<i>Pravni okvir vključevanja javnosti v sprejemanje odločitev na področju varstva okolja in narave ter prostorskega načrtovanja v Sloveniji</i>	<i>31</i>
5.3	Razvoj teorij(e) vključevanja javnosti	33
5.4	Pozitivni in negativni vidiki vključevanja javnosti v postopke odločanja o javnih zadevah...	35
5.5	Vključevanje javnosti v sprejemanje odločitev na področju okolja, narave in prostora ...	39
6	ZAVAROVANA OBMOČJA NARAVE	41
6.1	Zavarovana območja narave v Sloveniji.....	43
7	UPRAVLJANJE ZAVAROVANIH OBMOČIJ	45
7.1	Načrt upravljanja zavarovanega območja.....	45
7.1.1	<i>Vsebine načrta upravljanja</i>	<i>47</i>
7.2	Upravljanje zavarovanih območij v Sloveniji	48
8	NAČRTOVANJE UPRAVLJANJA ZAVAROVANEGA OBMOČJA.....	50
8.1	Faze načrtovanja upravljanja	50
8.2	Dejavnosti v sklopu posameznih faz načrtovanja upravljanja.....	52
8.3	Vključevanje deležnikov v pripravo načrtov upravljanja zavarovanih območij	58
8.3.1	<i>Spremljanje in vrednotenje procesa</i>	<i>58</i>
9	ŠTUDIJI PRIMEROV DOBRE PRAKSE	58

9.1 Vključevanje deležnikov v pripravo osnutka načrta upravljanja pilotnega območja Pohorje v okviru projekta NATREG.....	59
9.1.1 Izhodišča.....	59
9.1.2 Potek izvajanja dejavnosti vključevanja deležnikov.....	61
9.2 Vključevanje deležnikov v pripravo načrta upravljanja Triglavskega narodnega parka...	79
9.2.1 Izhodišča.....	79
9.2.2 Potek izvajanja dejavnosti vključevanja deležnikov.....	81
10 RAZPRAVA	89
11 SKLEP	92
12 LITERATURA	94

KAZALO PREGLEDNIC

Preglednica 4.1: Pregled komunikacijskih orodij in kanalov za različne ravni participacije	24
Preglednica 6.2: Širša zavarovana območja v Sloveniji	44
Preglednica 7.3: Priporočljive vsebine načrta upravljanja	47
Preglednica 8.4: Faze načrtovanja upravljanja in dejavnosti, ki se izvajajo v sklopu posamezne faze	52
Preglednica 8.5: Podrobnejša vsebina poglavja "opis in vrednotenje zavarovanega območja"	54
Preglednica 9.6: Seznam deležnikov pilotnega območja Pohorje	66
Preglednica 9.7: Končne ugotovitve skupne SWOT-analize za PO Pohorje	72
Preglednica 9.8: Končni elementi za oblikovanje vizije – Pohorje 2030	74
Preglednica 9.9: Osnovni predlogi strateških in operativnih ciljev za pilotno območje Pohorje	75
Preglednica 9.10: Združeni rezultati SWOT-analize za TNP	84

KAZALO SLIK

Slika 4.1: Prikaz delovanja različnih deležnikov	23
Slika 7.2: Odnos med načrtom upravljanja, poslovnim načrtom in finančnim načrtom	46
Slika 8.3: Načrtovanje vključevanja deležnikov	56
Slika 9.4: Meje pilotnega območja Pohorje	59
Slika 9.5: Prikaz prepleta aktivnosti vključevanja deležnikov s fazami načrtovanja upravljanja za pilotno območje Pohorje	61
Slika 9.6: Shema vključevanja deležnikov v pripravo osnutka načrta upravljanja za pilotno območje Pohorje	62
Slika 9.7: Informativni letak in shema vključevanja deležnikov za PO Pohorje	67
Slika 9.8: Domača stran projekta NATREG oz. Platforme Pohorje	68
Slika 9.9: Meje Triglavskega narodnega parka	78
Slika 9.10: Shema vključevanja javnosti v pripravo načrta upravljanja TNP	80

1 UVOD

Sposobnost kompleksnega komuniciranja je tisto, kar ljudi loči od živali. A zdi se, da ravno pri komunikaciji ljudje največkrat zatajimo. Pogosto ne znamo oziroma nočemo prisluhniti drug drugemu. To se odraža tako v odnosih na zasebni ravni kot tudi v poslovnih odnosih. Organizacije morajo, tako kot posamezniki, komunicirati z vsemi tistimi, s katerimi imajo določene odnose. S komuniciranjem usklajujejo svoje vedenje z ljudmi, ki učinkujejo nanje in na katere učinkujejo oni (Hunt in Grunig 1995, 4–5).

Jasno je, da tudi vsak projekt¹ neke organizacije oz. institucije vpliva na določeno javnost, ki se je le-ta dotakne. Včasih je to lahko ena oseba, pogosto je več ljudi, največkrat pa cele skupnosti. Vpliv projekta je lahko (relativno) majhen, lahko pa ima velike razsežnosti. Ključnega pomena pri tem je, na kakšen način izvajalci projekta v različnih fazah razvoja projekta komunicirajo z deležniki dotičnega projekta, torej »s tistimi posamezniki, skupinami ali organizacijami, na katere le-ta vpliva ali bi lahko vplival, in pa s tistimi, ki so s poklicnega ali strokovnega razloga zainteresirani za sodelovanje« (Divjak in drugi 2015). Ali se vedejo, kot da ti deležniki ne obstajajo? Ali jih o svojih namerah zgolj obvestijo? Ali so omogočili zbiranje predlogov in pripomb? Ali so se odločili za vključujoč pristop in deležnike dejansko vključili v proces (so)oblikovanja odločitev glede tega projekta?

Vključevanje javnosti v sooblikovanje odločitev, pomen le-tega in potek izvajanja so predstavljeni v tem magistrskem delu.

Ko se bodisi državni bodisi zasebni subjekti lotijo določenega projekta, ga največkrat snujejo čim bolj za "štirimi stenami" oziroma znotraj ožjih strokovnih skupin. Snovalci projekta najpogosteje zavzemajo stališče, da bodo različna mnenja, tudi nasprotovanja, negativno vplivala na izvedbo projekta, predvsem pa, da javnost k njihovim strokovnim odločitvam ne more prispevati nič koristnega in zato njeno vključevanje ni smiselno. Vendar danes ljudje strokovnjakom ne zaupajo več preprosto le zato, ker so strokovnjaki. Kot poudarja Kos, se »kredibilnost znanosti zmanjšuje, njena avtoriteta je že precej načeta, zato strokovne ocene pri ustvarjanju javne podpore ne zadostujejo več« (Kos 1995, 421).

¹ Izraz projekt uporabljam v najširšem pomenu besede in se nanaša na vsa področja družbenega delovanja.

Projekti, ki ponavadi dvigujejo veliko prahu, so projekti na področju okolja in narave, v številni tako dejanske fizične posege v okolje/naravo/prostor kot tudi pripravo strategij, predpisov, novih ureditev itd. Med slednje sodijo tudi procesi ustanavljanja zavarovanih območij, priprava ali spremembe akta o zavarovanju določenega območja ter priprava načrta upravljanja zavarovanega območja, ki je osrednja tema tega magistrskega dela.

Pri večini primerov, še posebej pa pri tistih, ko določen projekt močno vpliva na javne zadeve in življenje ljudi, je vključevanje javnosti ne le zaželeno, temveč nujno. Kot poudarja Kos, leto postaja »neizogiben in velikokrat edini kredibilen način za doseganje družbene sprejemljivosti določenega projekta« (Kos 1995, 418). Kljub temu pa še vedno ne moremo govoriti o uveljavljeni, stalni praksi.

V zadnjih šestih desetletjih je svetovno gledano nastalo več neobvezujočih (konvencije, smernice, priporočila, načela) in obvezujočih določil (zakonska določila) za komunikacijo/ sodelovanje z javnostmi v procesih oblikovanja odločitev. Pri nas je okvir za vključevanje javnosti v oblikovanje odločitev o okoljskih zadevah postavila Konvencija o dostopu do informacij, sodelovanja javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah, ki jo je Republika Slovenija (RS) ratificirala leta 2004 (t. i. Aarhuska konvencija). Nadalje pravni okvir postavljajo še Zakon o varstvu okolja, Zakon o ohranjanju narave, Zakon o prostorskem načrtovanju, Zakon o umeščanju prostorskih ureditev državnega pomena v prostor, Zakon o Triglavskem narodnem parku, Resolucija o normativni dejavnosti, Poslovník vlade RS ter še nekateri strateški dokumenti, priročniki, smernice, navodila (Kvač in drugi 2015).

V praksi se izkazuje, da se pri nas ta določila največkrat upoštevajo oz. izvajajo zelo selektivno oziroma le kolikor je to res nujno potrebno. Pri tem se strokovnjaki strinjajo, da je zakonski okvir kot temeljno načelo seveda nujno potreben, sicer pa je dobro sodelovanje z javnostjo predvsem stvar volje, ne pa prisile (Kvač in drugi 2015, 3).

Vsekakor pa se iz leta v leto opazi napredek pri vključevanju javnosti v projekte s področja okolja in narave ter urejanja prostora oziroma umeščanja velikih objektov v prostor. Predvsem na pobudo določenih posameznikov, ki v tem vidijo dodano vrednost k projektu, postaja tudi javna uprava vse bolj senzibilizirana za tovrstno sodelovanje z deležniki.

Ko govorimo o področju okolja in narave v Sloveniji, nikakor ne moremo mimo zavarovanih območij, ki so eden od ukrepov varstva narave. Slovenija se ponaša z eno najvišjih stopenj biotske raznovrstnosti, zato ne preseneča dejstvo, da je po zadnjih podatkih (december 2015) Agencije RS za okolje (ARSO) zavarovanih kar 269.866 hektarjev, kar je 13,31 % površine Slovenije (Agencija RS za okolje).

Vrste zavarovanih območij v Sloveniji določa Zakon o ohranjanju narave (Ur. l. RS, 96/2004, 61/2006). Ločimo širša zavarovana območja (narodni, regijski in krajinski park) in ožja zavarovana območja (naravni spomenik, strogi naravni rezervat in naravni rezervat). Po zadnjih podatkih Agencije RS za okolje (december 2015) imamo v Sloveniji 1 narodni park, 3 regijske parke, 45 krajinskih parkov, 1 strogi naravni rezervat, 54 naravnih rezervatov in 1163 naravnih spomenikov (Agencija RS za okolje).

Vsakršen ukrep varovanja prinaša dodatna pravila, prepovedi in omejitve rabe oz. uporabe območja, t. j. katere dejavnosti so na tem območju dovoljene in na kakšen način, omejitve pozidave ipd. Strogost zavarovanja je odvisna od kategorije zavarovanja določenega območja in nadalje tudi od varstvenih režimov.

Prepovedi in omejitve imajo neposreden vpliv na tamkajšnje prebivalce in poslovne subjekte. Zato je kakovostno vključevanje deležnikov v procese ustanavljanja zavarovanih območij, v pripravo ali spremembe akta o zavarovanju ter v pripravo načrta upravljanja zavarovanega območja izjemnega pomena. Sodelovanje javnosti bo pripomoglo tudi k boljšemu varovanju narave, saj bodo strokovne odločitve temeljile tudi na znanju lokalnih prebivalcev, ki iz prve roke poznajo območje. Tako bodo končne odločitve hitreje sprejeli in jih nadalje tudi izvajali.

V magistrskem delu s študijama primerov pilotnega območja Pohorje in Triglavskega narodnega parka predstavljam konkreten pristop in nadalje celotni proces vključevanja deležnikov v pripravo osnutka načrta upravljanja zavarovanega območja ter tako empirično ponazarjam izvedbo tovrstnih procesov.

1.1 Pregled stanja v Sloveniji

Glede na temo naše raziskave, torej vključevanje deležnikov v pripravo načrtov upravljanja zavarovanih območij, žal v Sloveniji ni veliko dobrih praks, po katerih bi se lahko zgledovali. V Sloveniji ima od skupno 45 krajinskih parkov (KP), 3 regijskih parkov (RP) in 1 narodnega parka (NP) profesionalno urejeno upravljanje le 11 zavarovanih območij. Za večino skrbijo za to ustanovljeni državni javni zavodi (JZ), to so JZ Triglavski narodni park, JZ Kozjanski park, JZ Park Škocjanske jame, JZ Krajinski park Goričko, JZ Krajinski park Kolpa, JZ Krajinski park Ljubljansko barje in JZ Krajinski park Strunjan, ter občinski javni zavod Notranjski regijski park. S tremi zavarovanimi območji upravljajo koncesionarji; dvema je koncesijo podelila država, to sta Krajinski park Sečoveljske Soline (koncesionar SOLINE Pridelava soli, d. o. o.), in Naravni rezervat Škocjanski zatok (koncesionar Društvo za opazovanje in proučevanje ptic Slovenije), tretjemu pa občina, to je Krajinski park Logarska dolina (koncesionar Logarska dolina, d. o. o.).

Triglavski narodni park do zdaj načrta upravljanja ni imel (uporabljale so sečasne upravljalne smernice), so pa potekale določene aktivnosti vključevanja deležnikov ob pripravi drugih dokumentov (zakon, Natura 2000). Pogledali smo tudi, kako je z načrti upravljanja v Kozjanskem parku, Parku Škocjanske jame in Notranjskem regijskem parku. Z vidika upravljanja sta nas vsekakor zanimala KP Logarska dolina in KP Sečoveljske soline. Seznanili pa smo se tudi s primerom Regijskega parka Snežnik, katerega postopek ustanavljanja je bil začasno zaustavljen že leta 2002.

Triglavski narodni park

Ob širitvi parka leta 1981 na sedanji obseg je potekala komunikacijska kampanja in sestanki s predstavniki lokalnih skupnosti, s katerimi so dosegli, da se je 25 okoliških naselij strinjalo z vključitvijo v park. A kmalu se je pojavilo nezadovoljstvo, saj se obljubljeni prednosti življenja v parku niso realizirale po pričakovanjih prebivalcev (Rodela in Udovč 2008, 213). Strokovne podlage za načrt upravljanja so že bile pripravljene leta 2001 (interno gradivo). Leta 2003 je bila dana pobuda za revizijo zakona o TNP, ki je potekala brez posvetovanj z lokalnimi skupnosti v le ožjem strokovnem krogu. S tem se niso strinjale nevladne organizacije, ki so dosegle sodelovanje pri tem procesu in predložile konkretne predloge. Leta 2004 je TNP v sklopu projekta s sosednjim parkom Prealpi Giulie pripravil čezmejni načrt upravljanja območij Natura 2000 v južnih Julijskih Alpah – lokalno prebivalstvo je pri tem sodelovalo z udeležbo na delavnicah. Raziskava, opravljena leta 2007 med 200 prebivalci o sodelovanju javnosti, je pokazala, da bi le-ti želeli biti boljše informirani o delovanju parka ter o zakonskih določilih glede kmetovanja in zidave v parku (Rodela in Udovč 2008, 215).

Kozjanski park

Status regijskega parka je območje dobilo leta 1999 z Zakonom o ohranjanju narave (Ur. l. RS 56/1999). Predlog osnutka načrta upravljanja za zavarovano območje Kozjanski park nosi letnico 2007, postopek priprave tega osnutka ni opisan. Do danes Kozjanski park še nima sprejetega načrta upravljanja, je pa njegova priprava navedena v programih dela za leta 2012, 2013, 2014, 2015 in tudi 2016 (Kozjanski park 2016, 29)

Park Škocjanske jame

Že od leta 1986 prepoznane kot svetovna dediščina so Škocjanske jame leta 1996 postale regijski park. Kot aktualni načrt upravljanja parku služi Program varstva in razvoja za Park Škocjanske jame, ki je bil sprejet 30. januarja 2014 in velja za petletno obdobje od leta 2013 do leta 2017² (Odlok o Programu varstva in razvoja Parka Škocjanske jame za obdobje 2013–2017). Kot navajajo v dokumentu, program »temelji na analizah stanja, ki jih je pripravil upravljavec zavarovanega območja, in sicer analizi stanja naravnih vrednot, analizi stanja biotske raznovrstnosti, analizi pritiskov in tveganj za zavarovano območje, analizi prednosti, pomanjkljivosti, priložnosti in nevarnosti, na dokumentih, ki jih kot strokovne podlage pripravijo strokovne službe, ter drugih javno dostopnih podatkih«. Kar zadeva vključevanje deležnikov, odlok navaja le zakonsko določilo, da lokalne skupnosti na zavarovanem območju sodelujejo v postopku sprejemanja načrta upravljanja z mnenjem.

Notranjski regijski park

Notranjski regijski park je Občina Cerknica ustanovila leta 2002 z odlokom, ki podaja tudi osnovna določila z upravljanje s parkom. Načrta upravljanja za celotni park še ni; so pa v sklopu LIFE-projekta Presihajoče Cerkniško jezero, katerega nosilec je bil Notranjski regijski park, pripravili Načrt upravljanja za projektno območje presihajoče Cerkniško jezero (2009). Priprava le-tega je temeljila na evalvaciji načrta upravljanja iz leta 1997 z naslovom Plan upravljanja za naravni spomenik Rakov Škocjan in Cerkniško jezero, ki ga je pripravil Notranjski ekološki center v sklopu LIFE-projekta³. Pri pripravi načrta so sodelovali tudi lokalne skupnosti, lastniki in uporabniki zemljišč, lokalne organizacije in društva, vendar ne moremo govoriti o celovitem procesu vključevanja deležnikov.

² Prejšnji Program varstva in razvoja za Park Škocjanske jame je zajemal obdobje od 2006–2010 (Uradni list RS, št. 138/06).

³ Establishment of Notranjski Park and Unesco Mab Reserve Notranjski Kras. LIFE94 TCY/SLO/0979.

Regijski park Snežnik

Dolgoletna prizadevanja za ustanovitev Regijskega parka Snežnik so bila na vrhuncu v letih 1995–2002. Po zadnjem predlogu iz leta 1998 bi obsegal 1000 m² in bi zaobjel osem občin: Logatec, Bloke, Cerknica, Loška dolina, Loški Potok, Ilirska Bistrica, Pivka in Postojna. Še pred uradnim postopkom ustanavljanja parka so bili prvi koraki narejeni v sklopu projekta Matra. Koordinacijo je v zadnjih dveh letih projekta prevzela Agencija RS za okolje, ki je pri delu sodelovala z ekipo strokovnjakov, večinoma z Notranjske. Rezultati projekta so bili: večja lokalna podpora načrtovanemu parku; izhodišča za načrt upravljanja, pripravljena s participativnimi metodami vključevanja deležnikov v vse faze strokovnega dela; in Priročnik za vodenje skupin (Ogorelec 2012, Skobrne 2002). Kmalu po zaključku projekta leta 1999 je ministrstvo za okolje začelo z uradnim postopkom ustanavljanja parka. Uredbo, pripravljeno na podlagi strokovnih podlag ARSO, so predstavili vsem županom in občinskim svetom; izvedba je bila tudi komunikacijsko podprta. Vendar pa so v tem času nekatere občine začele nasprotovati ustanovitvi parka. Ministrstvo je že v letu 2002 prenehalo z dogovori, nadalje pa postopek začasno ustavile; ta status še vedno velja. Na vprašanje, kaj je šlo narobe, so odgovore v številnih analizah iskali mnogi avtorji, strnemo pa jih lahko v tri skupine: razmerje varstvo-razvoj, načrtovanje in izvedba ter zunanje okoliščine (Ogorelec 2012, 11).

Logarska dolina, Sečoveljske soline in Škocjanski zatok

KP Logarska dolina je Občina Mozirje ustanovila leta 1987. Od leta 1992 s parkom upravlja koncesionar Logarska dolina, d. o. o., neprofitno zasebno podjetje, v katerem so družbeniki v večini domačini. Podjetje je leta 2005 prejelo glavno nagrado CIPRE International na področju zavarovanih območij v Alpah za uspešno delovanje in inovativni način upravljanja. KP Sečoveljske soline od leta 2002 upravlja koncesionar Soline Pridelava soli, d. o. o. To je prvi primer, da je Vlada RS za državno zavarovano območje koncesijo podelila podjetju. Gre za uspešen primer upravljanja z zavarovanim območjem, ki smo ga predstavili tudi deležnikom projekta NATREG na eni izmed projektnih ekskurzij.

Koncesionar pa je lahko tudi društvo. Tak primer pri nas je Društvo za opazovanje in preučevanje ptic DOPPS, ki upravlja z Naravnim rezervatom Škocjanski zatok in Naravnim rezervatom Iški morost na Ljubljanskem barju. »Nevladna organizacija kot upravljavec zavarovanega območja je ugodna rešitev tudi pri upravljanju s tistimi zavarovanimi območji, kjer je potrebna velika podpora javnosti v boju z razvojnimi pritiski in interesi, ki zavarovana območja vidijo le za zadovoljevanje ozkih, ekonomskih ciljev« (Znanstveno-raziskovalno središče Koper 2010, 25). Po dosedanjih izkušnjah je vključitev podjetja ali društva kot upravljavca popolnoma primerna, vendar pa je še vedno »pravno in izvedbeno nedorečena rešitev« (Znanstveno-raziskovalno središče Koper 2010, 25).

2 METODOLOŠKI OKVIR NALOGE

2.1 Namen, cilji, struktura

Namen magistrske naloge je skozi teorijo in študiji primerov predstaviti vključevanje javnosti ter izpostaviti specifične in pomen le-tega pri projektih s področja okolja in narave. Konkretno sem se osredotočila na vključevanje deležnikov v pripravo načrtov upravljanja zavarovanih območij. Pri tem sem si pomagala predvsem z naslednjimi raziskovalnimi vprašanji:

- Kaj je vključevanje javnosti?
- Zakaj je vključevanje javnosti pomembno oz. kakšen je njegov pomen?
- Kakšne so prednosti in slabosti vključevanja javnosti?
- Kaj je in kako poteka načrtovanje upravljanja z zavarovanimi območji?
- Kako poteka kakovosten proces vključevanja javnosti v pripravo načrtov upravljanja zavarovanih območij?

Cilji magistrskega dela pa so:

- vzpostaviti enotno razumevanje vključevanja javnosti in njegovega širšega pomena;
- podati splošne smernice in priporočila za kakovostno izvajanje procesa vključevanja javnosti;
- predstaviti načrtovanje upravljanja zavarovanih območij s poudarkom na pripravi načrta upravljanja z vključevanjem (relevantnih) deležnikov;
- s študijama primerov pilotnega območja Pohorje in Triglavskega narodnega parka predstaviti konkreten pristop in nadalje celotni proces vključevanja (relevantnih) deležnikov v pripravo osnutka načrta upravljanja zavarovanega območja ter tako empirično ponazoriti izvedbo tovrstnih procesov.

V magistrski nalogi sem s pomočjo dostopne literature predstavila teoretične vidike tako vključevanja javnosti kot priprave načrtov upravljanja zavarovanih območij. Nadalje sem s študijama primerov dobrih praks vključevanja deležnikov v pripravo (osnutkov) načrtov upravljanja pilotnega območja Pohorje in Triglavskega narodnega parka teoriji dodala še empirične vidike.

S pomočjo teorije in študije primerov sem preverjala naslednji hipotezi:

H1: *Vključevanje javnosti bistveno pripomore k legitimnosti sprejetih odločitev ter posledično prispeva k uspešnosti projekta.*

H2: *Stopnja legitimnosti odločitev, sprejetih skozi proces vključevanja javnosti, je odvisna od izvedbe vključevalskega procesa, ki do teh odločitev pripelje.*

Ob soudeležbi javnosti odločitve vključujejo tudi vidike, ki bi jih snovalci projekta najverjetneje spregledali. Kadar so deležniki vključeni v proces oblikovanja odločitev, se nadalje s sprejetimi odločitvami hitreje poistovetijo, vanje tudi verjamejo in jih podpirajo. Oboje je velik doprinos k projektu.

Kljub določenim slabostim vključevanja javnosti v proces oblikovanja odločitev, se v večini primerov na koncu izkaže, da je bilo vredno dodatnega truda, časa in nenazadnje denarja. Vendar pa se je treba zavedati, da ni dobro kar kakršnokoli vključevanje. Ta proces mora biti načrtovan in izpeljan profesionalno; le tako lahko pridemo do dobrih končnih rezultatov.

Torej, izhajam iz trditev, da četudi je ob vključevanju javnosti celotni proces priprave projekta zahtevnejši, je trud poplačan s končnimi rezultati z večjo družbeno sprejemljivostjo (legitimnostjo) in pogosto celo z dejansko izpeljavo projekta. Kajti, dogaja se, da ne-vključitev javnosti v zgodnjih fazah postopka botruje k popolnemu revoltu in nazadnje k popolni ustavitvi projekta, kar predstavlja ključno nevarnost za implementacijo projekta. Izjemnega pomena pa je, da se vsakemu primeru posvetimo individualno, kajti en pristop vključevanja javnosti ni primeren za vse. Vedno moramo upoštevati vsako situacijo posebej in se vprašati, kaj želimo s procesom vključevanja doseči, ter natančno analizirati, kdo so naši deležniki. Če tega ne storimo, proces ne bo uspešen.

2.2 Raziskovalne metode

V magistrski nalogi sem uporabila naslednje metode raziskovalnega dela:

- preučevanje in interpretacija primarnih in sekundarnih virov (knjige, članki, zborniki, monografije, serijske publikacije, zakoni, strategije, poročila, načrti itd.);
- študija primera vključevanja javnosti v pripravo osnutka načrta upravljanja pilotnega območja Pohorje v okviru mednarodnega projekta NATREG (neposredna udeležba, metoda opazovanja);
- študija primera vključevanja javnosti v pripravo načrta upravljanja Triglavskega narodnega parka (neposredna udeležba, metoda opazovanja).

Za izbor omenjenih primerov sem se odločila iz dveh razlogov. Prvi razlog je, da sem pri obeh aktivno sodelovala kot zaposlena v organizaciji, ki je vodila proces vključevanja deležnikov (Regionalni center za okolje Slovenija). To pomeni, da sem bila pri obeh primerih neposredno udeležena v izvedbo celotnega procesa vključevanja deležnikov, od snovanja načrta vključevanja deležnikov, pripravljajna gradiv, izvajanja dogodkov na terenu, komuniciranja z deležniki, pisanja poročil z izvedenih dogodkov do priprave končne publikacije. Na to lastno izkušnjo sem se naslonila tudi v kvalitativni študiji teh dveh primerov. Kjer je bilo relevantno, sem vključila tudi kvantitativne podatke. Drugi razlog za izbiro teh dveh primerov pa je, da izjemno nazorno prikažeta tako proces vključevanja deležnikov v pripravo načrta upravljanja in njegove specifikacije ter ob zaključku tudi doprinose kakovostne izvedbe le-tega.

Projekt "NATREG – Kako upravljati varovana območja narave, da bodo postala priložnost za trajnostni razvoj" se je lotil prav tega izziva. Njegov namen je bil promovirati potencialne varovanih območij, izboljšati njihovo prepoznavnost in rabo kot dobro priložnost za trajnostni razvoj, kot tudi povečati prepoznavnost ohranjene narave in okolja kot vrednote.

Projekt se je osredotočil na mreženje (za)varovanih območij v Jugovzhodni Evropi. Za izvajanje aktivnosti so bila izbrana t. i. pilotna območja: rečna lagune reke Pad (Italija), Belska Kočna (Avstrija), Avstrijska Štajerska (Avstrija), Regijski parki Mura-Drava (Hrvaška), Naravni rezervat Delibatska puščava (Srbija) ter Pohorje (Slovenija).

Eden izmed ciljev projekta je bila priprava (osnutkov) načrtov upravljanja za omenjena pilotna območja, pri čemer je bil velik poudarek prav na vključevanju deležnikov. Osnutek načrta upravljanja za pilotno območje Pohorje je bil tudi uspešno pripravljen (NATREG).

V okviru projekta so kot eden izmed petih dokumentov "Enotne strategije za upravljanje z (za)varovanimi območji" (uredniki oz. avtorji Gregor Danev, Julij Gulič, Sebastjan Štruc in Amela Smajić Hodžić) nastale "Smernice za vključevanje deležnikov v pripravo načrtov upravljanja (za)varovanih območij" (avtorici Milena Marega in Nina Uratarič). Rezultat projekta je tudi priročnik za vključevanje javnosti in regionalni razvoj na (za)varovanih območjih "Ljudje, parki in denar" (avtorji Michael Getzner, Michael Jungmeier in Sigrun Lange), ki postavlja nove temelje za vključevanje deležnikov in regionalni razvoj na (za)varovanih območjih.

Pri pilotnem območju Pohorje lahko rečemo, da je šlo za "šolski" prikaz procesa vključevanja deležnikov v pripravo osnutka načrta upravljanja zavarovanega območja. Namreč, četudi

Regijski park Pohorje (še) ne obstaja, smo se tako izvajalci projekta kot tudi deležniki, ki so pri tem sodelovali, zadeve lotili skrajno resno in natančno sledili načrtanemu pristopu za kakovostno izvedbo procesa, ki se je izkazal kot zelo uspešen.

Triglavski narodni park (TNP) je edini narodni park v Sloveniji. Leta 2010 je Državni zbor RS potrdil Zakon o Triglavskem narodnem parku (Uradni list RS, št. 52/2010, 30. 6. 2010), ki opredeljuje tudi sodelovanje javnosti pri upravljanju narodnega parka, in sicer preko foruma zainteresirane javnosti TNP (41. člen).

V skladu z zakonodajo je TNP februarja 2011 pristopil k pripravi novega desetletnega načrta upravljanja parka. Ker so se zavedali, da gre za obsežen in zahteven projekt, ki ima oz. bi lahko imel velik vpliv na tamkajšnje prebivalce in poslovne subjekte, so se odločili, da bodo vključevanju javnosti posvetili več pozornosti kot od njih terjajo zakonska določila. V ta namen so se strokovni ekipi TNP pridružili zunanji strokovnjaki s področja vključevanja javnosti. Uporabljen je bil enak pristop kot pri pilotnem območju Pohorje, seveda ustrezno prilagojen, upoštevajoč značilnosti, potrebe, posebnosti in tradicije območja Triglavskega narodnega parka. V sooblikovanje vsebine načrta upravljanja so bili že v začetni fazi vključeni vsi ključni deležniki in zainteresirani prebivalci parka.

3 KOMUNICIRANJE

Vključevanje deležnikov je orodje, ki omogoča, da javnosti sodelujejo pri načrtovanju in oblikovanju inovativnih rešitev za probleme (Marega in Uratarič 2010, 6). Sodelovanje javnosti lahko označimo tudi kot vključevanje državljanek in državljanov ali njihovih združenj v procese odločanja z namenom vplivati na izbiro rešitev ali ukrepov (Mežnarič 2008, 9). Bistveno vlogo v procesu sodelovanja javnosti ima komunikacija. Vendar pa moramo pri tem ločiti med "piarovskim" komuniciranjem, ki je enosmerno, instrumentalno, pragmatično (Kos 2002a, 70) in pogosto tudi blizu propagandi, in komunikativnim delovanjem (več na strani 19) kot temeljnim načelom demokracije – le slednje lahko sploh omogoči kakovosten proces sodelovanja javnosti.

Besedo komunikacija oz. komunicirati uporabljamo tako pogosto v našem vsakdanjem besednjaku, da se o njenem pomenu niti ne sprašujemo več oziroma smo prepričani, da pomen te besede vsi enako razumemo (Wood 2004, 9). Toda, se sprašuje Duck (2004, 2), če je komuniciranje tako preprosto – torej, komuniciranje je pač le prenašanje sporočil, kajne – zakaj imamo toliko nesporazumov, konfliktov, preprirov, sporov in nesoglasij? Zakaj nas je sram, če izrečemo nekaj nepremišljenega? Zakaj nas narobe razumejo in zakaj mi narobe razumemo druge (Duck 2004, 2)? Komunikacija je torej mnogo več, kot le prenos sporočila od osebe A do osebe B, in sporočilo niso le besede, temveč je njihov pomen odvisen od tega, kdo jih izreče, v kakšnem kontekstu in v kakšnem slogu (Duck 2004, 3).

Zdaj je že jasno, da je pojem komunikacije precej bolj kompleksen, kot se na prvi pogled zdi, zato ni presenetljivo, da zanj obstaja več kot 120 različnih definicij (Miller 2005). Če začnemo pri osnovah, je komuniciranje

proces, v katerem si dva ali več ljudi izmenjuje določene pomene. Ti pomeni so ponavadi v obliki sporočil. Ta proces je lahko nameren – to pomeni, da se je ena izmed vključenih oseb zavestno odločila zanj – ali nenameren. Proces je lahko uspešen – ko se vse vključene osebe zavedajo, da je v teku posredovanje sporočila ter da enako interpretirajo pomen tega sporočila – ali neuspešen. Način prenosa sporočila je lahko verbalen (zapisana ali govorjena beseda) ali neverbalen (geste, simboli, zvoki) (Rentjes 2000, 11).

Vreg pravi, da je »komuniciranje bistvena prvina človekovega sporazumevanja, kooperiranja in skupnega delovanja v družbi« in »temeljna oblika socialne interakcije« (Vreg 1990, 19).

John Fiske na splošno komuniciranje opisuje kot družbeno interakcijo prek sporočil (Fiske 2004, 17). Obilico definicij oziroma teorij v grobem razdeli v dve poglavitni šoli preučevanja. Prva komunikacijo razume kot prenašanje sporočil. Komuniciranje vidi kot proces, s katerim človek vpliva na vedenje in razmišljanje drugega. Fiske jo imenuje tudi "šola procesa", ki se naslanja predvsem na psihologijo in sociologijo ter se nanaša na komunikacijska dejanja. Za šolo procesa je družbena interakcija proces, s katerim se en človek nanaša na drugega ali pa vpliva na vedenje, razmišljanje ali čustveni odziv drugega, in obratno. Sporočilo pa je tisto, kar prenesemo v komunikacijskem procesu, oziroma tisto, kar da vanj sporočevalec z uporabo takih ali drugačnih sredstev (Fiske 2004, 18–19).

Druga šola preučevanja komunikacijo razume kot oblikovanje in izmenjavanje pomenov. Osredotoča se na preučevanje tekstov in kulture. Fiske jo imenuje "semiotična šola", saj je osrednja metoda preučevanja semiotika, veda o znakih in pomenih. Naslanja se na jezikoslovje in umetniške predmete ter se praviloma nanaša na komunikacijska dela. Družbeno interakcijo definira kot tisto, ki določa posameznika kot člana določene kulture ali družbe. Sporočilo pa je po tem razumevanju konstrukcija znakov, ki prek interakcije s prejemniki ustvarijo pomene (Fiske 2004, 18–19).

Pogled nazaj v čas Sokrata (470 p.n.š.–399 p.n.š.), Platona (427 p.n.š.–347 p.n.š.) in Aristotela (384 p.n.š.–324 p.n.š.) nam odpre še druge vidike komunikacije. Aristotel je želel meščane naučiti veččin prepričevanja, zato da bi lahko sodelovali v Atenski demokraciji. Platon je komuniciranje povezoval s človeško naravo in filozofskim stališčem do življenja; vztrajal je, da se mora trdna teorija komuniciranja posvečati ne le govorcem, temveč tudi poslušalcem in načinom, ki vplivajo na njihove zaznave, vrednote in dejanja (Wood 2014, 14).

Sokrat pa je poudarjal dialog; zanj v ospredju dialoga ni medčloveški odnos, temveč priti do resnice o stvari, o kateri teče dialog. Nasprotje dialogu pa je retorika, kjer gre za prepričevanje sogovornikov v lastno resnico (Kuhar 2015, 1216). Koncept dialoga se še danes ponuja kot normativni ideal medosebnega komuniciranja in kot model za reševanje kompleksnih situacij, v katerih se srečujejo različni interesi (Kuhar 2015, 1215).

Vzpostaviti komunikacijo dialoga med različnimi deležniki in s tem uskladiti tako njihove različne interese kot interese nosilca projekta oziroma s pomočjo dialoga med vsemi udeleženi akterji najti tisto rešitev, ki bo sprejemljiva za večino (za vse tega ni nikoli moč zagotoviti), je osnovno poslanstvo procesa sodelovanja javnosti pri oblikovanju odločitev o javnih zadevah. Pri tem je treba najti »ravnotežje med odprtostjo in zaprtostjo odločevalskih procesov« (Kos 2002a, 42).

To pomeni, da moramo opustiti misel na obe skrajnosti: totalna participacija, na eni strani, je nedosegljiv ideal; kajti družbeni sistem, v katerem bi vsi posamezniki in skupine imeli enake možnosti javnega izražanja in uveljavljanja svojih interesov, je nepredstavljen (Kos 2002a, 121–122); na drugi strani pa le komuniciranje z javnostjo v smislu uporabe tehnik odnosov z javnostjo tudi ni ustrezen pristop, saj ne stremi k dialogu, temveč je usmerjen v prepričevanje, s tem pa tudi etično vprašljiv. Cilj naj bo torej vzpostavitev odprtega interaktivnega in dvosmernega komunikacijskega odnosa, kar je že korak k soodločanju (Kos 2002b, 21-22) in je minimalni standard ustreznosti komunikativnega delovanja⁴ (Kos 2002a, 124).

Po Habermasu komunikativno delovanje »predstavljajo vse tiste socialne interakcije, v katerih udeleženci brez zadržka usklajujejo svoje početje na podlagi soglasja, ki so ga dosegli s pomočjo jezikovnega komuniciranja« (Ule 2009, 28). V komunikacijskem delovanju kot nujen pogoj, ki ga mora le-to vedno izpolnjevati za doseganje legitimnosti, loči tri zahteve po komunikacijski racionalnosti (Ule 2009, 29): 1) resničnost – delovanje v skladu s pravnimi normami (legalnost), 2) pravilnost – delovanje v skladu z dosegljivim znanjem (strokovnost) in 3) iskrenost – biti prepričan v pravilnosti in upravičenost svojega delovanja oz. sposobnost dokazati, da projekt poteka v skladu s pogoje 1 in 2 (Kos 2002a, 123). Čeprav so te zahteve v praksi pogosto težko dosegljive, se vse bolj kaže, da je njihovo izpolnjevanje nujno za doseganje legitimnosti javnega družbenega delovanja (Kos 2002a, 123).

⁴ Pojem komunikativnega delovanja je v teoriji najbolj razvil in opredelil Jürgen Habermas (1981, 1984). Razlikuje 5 vrst delovanja: teleološko, strateško, normativno-regulativno, dramaturško in komunikacijsko delovanje (Ule 2009, 28).

4 JAVNOST IN DELEŽNIKI

4.1 Javnost

Tudi pojem javnosti je kompleksna kategorija, za katero – četudi obstaja nebroj različnih definicij – Slavko Splichal pravi, da le-ta sodi med tiste ključne družboslovne pojme, ki jih zaznamuje odsotnost jasne, neprotislovne, nedvoumne in razvidne definicije, s čimer bi bila sicer lahko najbolj prepričljivo izkazana teoretična smiselnost pojma (Splichal 1997, 17).

Za potrebe pričujočega magistrskega dela izpostavljam definicijo javnosti, ki jo podaja Herbert Blumer. Javnost definira kot elementarno skupino ljudi, ki i) se srečajo z nekim problemom, ii) ki so razdeljeni glede ideje, kako se lotiti problema, in iii) ki se vključujejo v razpravo o tem problemu (Blumer v Splichal 1997, 25).

Škerlep pravi, da gre pri javnosti za »relacijski pojem *par excellence*, saj njegovo vsebino vselej določa zgodovinsko specifično razmerje med državo in družbo, v tem okviru pa pravni red, filozofske in politične interpretacije, način uporabe komunikacijskih tehnologij itd.« (Škerlep 1997, 160). Javnost(i) bi torej morali obravnavati v okviru določenih zgodovinskih obdobj ter družbenih ureditev in političnih sistemov. Naše celotno družbeno delovanje ni statičen sistem, temveč živ in zato spreminjajoči se organizem (Škerlep 1997, 160).

Splichal poudarja, da v sodobnosti javnost pomeni v različnih okoliščinah bistveno različne skupine ali kolektivitete (Splichal 1997, 31). Ob splošni javnosti (populacija državljanov) loči še i) volilno javnost (volilno telo oz. dejanski volivci), ii) pozorno javnost (odlikuje jo interes za politiko), iii) aktivno javnost (elita pozorne javnosti) ter iv) področne ali posebne javnosti, ki jih je lahko nešteto in se med seboj močno razlikujejo (število članov); gre na primer za naslednje javnosti: svetovna, domača, lokalna, politična, kulturna, strokovna, laična, športna, znanstvena itd. (Splichal 1997, 31). Ta izjemna številčnost različnih javnosti pa lahko pripelje do sklepa, da »javnost in javno mnenje ne obstajata, saj z nastajanjem neskončnega števila javnosti postaja pojem javnosti tako rekoč vseobsegajoč« (Splichal 1997, 31).

Za Jürgena Habermasa pa je, kot pravi Splichal, »smisel in bistvo javnosti v participaciji enakopravnih državljanov v svobodnem javnem razpravljanju, ki je osvobojeno interesnih konfliktov in zato privede do soglasja« (Splichal 1997, 137).

4.2 Deležniki

Posamezne javnosti so sestavljene iz posameznikov ali organiziranih skupin, ki zasledujejo podoben interes; le-te imenujemo deležniki (Mežnarič 2008, 19). Pri iskanju odgovora na vprašanje, kdo ali kaj je deležnik, pa se ponuja več kot 55 različnih definicij. V akademskih krogih kot eno najbolj vplivnih prepoznavajo definicijo, po kateri so »deležniki katerakoli skupina ali posameznik(-i), ki lahko vpliva(-jo) na doseganje ciljev organizacije oziroma bo le-to vplivalo nanj(-e)⁵« (Freeman v Friedman in Miles 2006, 4).

Kot poudarjata Morse in Bell (2010), imajo deležniki temeljno pravico biti vključeni v razprave o odločitvah, ki bodo vplivale na njihova življenja, njihovo vključevanje v procese, ki prinašajo spremembe, pa bo to spremembo izboljšalo. Če bodo deležniki sodelovali in podali tudi svoja videnja, potem se ne bodo počutili, kot da jim je bila sprememba vsiljena, temveč bodo tudi sami del te spremembe. Na tak način pa bo sprememba postala tudi interes skupnosti (Morse in Bell 2010).

Potencialnih deležnikov posameznega projekta je lahko zelo veliko, zato je pomembno, da jih že na začetku ustrezno identificiramo. To lahko storimo na več načinov: s pripravo seznama, s pridobivanjem strokovnih mnenj, s pomočjo ciljnih skupin in razgovorov, z zbiranjem prijav zainteresiranih ipd., ponavadi pa je najboljša kombinacija naštetega, ki nas pripelje do čim bolj širokega nabora. Z nadaljnjo analizo deležnike nato rangiramo glede na njihove interese in potencialni vpliv, dobro pa je tudi opredeliti odnose med njimi. To nam pomaga tudi pri zagotavljanju ustrezne zastopanosti tako vseh skupin (javni sektor, gospodarstvo, civilna družba) kot tudi različnih kategorij deležnikov. S stopnjo vključevanja deležnikov pa določimo, na kakšen način bodo deležniki vključeni v proces oblikovanja odločitev.

Kategorije deležnikov

V odnosu na interes in težo vpliva na odločitve, ločimo naslednje kategorije deležnikov:

- *primarni deležniki: tisti, ki so prizadeti neposredno; lahko imajo korist ali pa izgubo;*
- *sekundarni deležniki: tisti, ki so prizadeti posredno;*
- *terciarni ali ključni deležniki: so tisti, ki so prizadeti posredno, vendar so zelo pomembni ali politično močni;*

⁵ Stakeholder is any group or individual who can affect or is affected by the achievement of the organization objectives.

- *ostali deležniki: so tisti, ki imajo določen interes pri obravnavani zadevi (Getzner v Nose Marolt 2014, 18).*

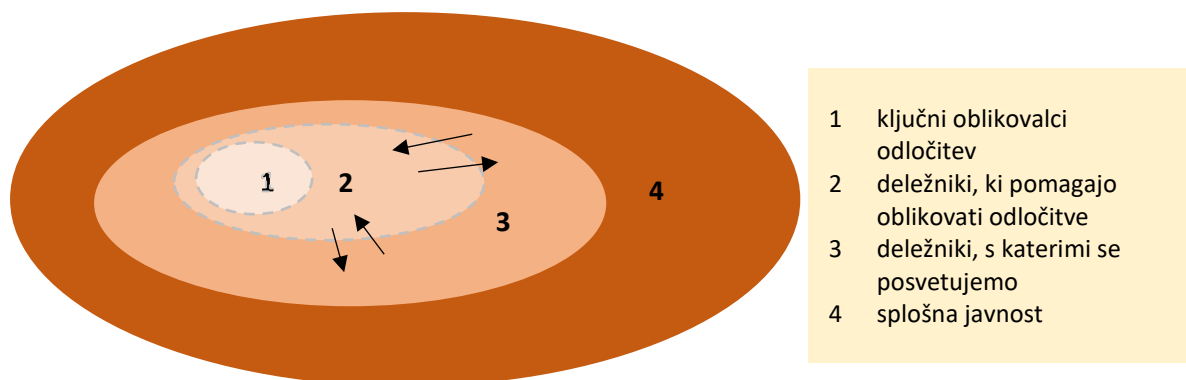
Stopnje vključevanja deležnikov

Glede na namen in cilje lahko definiramo različne stopnje vključevanja deležnikov:

- *informiranje – zagotoviti javnosti uravnotežene in objektivne informacije kot pomoč pri razumevanju problematike, alternativ možnosti in/ali rešitev;*
- *posvetovanje – pridobiti neposreden odziv na obstoječe analize, možne alternative in/ali odločitve;*
- *vključevanje – neposredno delo z javnostjo z namenom, da bi zagotovili, da so interesi in prizadevanja javnosti pravilno razumljeni in upoštevani;*
- *sodelovanje – partnerstvo z javnostjo na vseh stopnjah odločanja, vključno z razvojem alternativnih predlogov in identifikacijo možnih/prednostnih rešitev;*
- *pooblašcanje – preusmeritev sprejetja končne odločitve na javnost (Mežnarič 2008, 11).*

V različnih fazah našega procesa lahko vključujemo različne deležnike in to na različne načine. Torej, ni potrebno, da so vsi deležniki vključeni ves čas. Nekatere faze oz. obravnavane teme bodo zahtevale vključevanje vseh deležnikov, nekatere, morda bolj specifične zadeve, pa le določenih deležniških skupin (Pound 2008). Zadnji dogodek je vedno namenjen vsem deležnikom.

Slika 4.1: Prikaz delovanja različnih deležnikov.



Vir: Povzeto po Pound (2008, 50).

Globina in/ali širina vključevanja

Da bi zagotovili čim boljšo učinkovitost dejavnosti vključevanja deležnikov, je potreben razmislek o vplivu števila sodelujočih ljudi. Manj sodelujočih se lahko globlje posveti danim izzivom, večje število ljudi pa pomeni širši nabor informacij o le-tem in pogledov nanj (Pound

2008). Število sodelujočih je pomembno predvsem z vidika organiziranja dogodkov, saj je treba le-temu prilagoditi celoten ustroj dogodka in metode dela.

Komunikacijska orodja in kanali

Nekoliko poenostavljeno govorimo o treh ravneh participacije: obveščanje, posvetovanje in sprejemanje odločitev (Marega in Uratarič 2011, 13). Od le-teh pa je odvisen izbor komunikacijskih orodij oziroma kanalov, ki so prikazani v Preglednici 4.1

Preglednica 4.1: Pregled komunikacijskih orodij in kanalov za različne ravni participacije.

Raven participacije	Obveščanje	Posvetovanje	Aktivno sodelovanje
Orodja in kanali			
Orodja	Pasivno zagotavljanje dostopa do informacij: <i>spletna stran, interno upravljanje informacij, katalogi, registri, vprašanja in odgovori ...</i>	Nezahtevne povratne informacije: <i>pisemski nabiralniki, analitična poročila</i>	<i>Konference soglasja, državljanske porote, delovne skupine, oblikovanje vizij in scenarijev, forumi deležnikov in drugi načini dialoga</i>
	Aktivno zagotavljanje informacij: <i>uradni dokumenti, poročila, pisma, informativne pole, priročniki, vodniki, letaki, brošure, plakati, okrožnice, avdio in video material ...</i>	Zahtevne povratne informacije (mnenja): <i>anketiranje, poslušanje, poročanje, razprave v ciljnih skupinah, popisi, javnomnenjske raziskave, posvetovalna telesa, javne razprave, delavnice, seminarji, konference, neobvezujoči referendum, dan odprtih vrat, odbori ...</i>	
Kanali	Neposredni kanali: <i>izjave, govori, direktna pošta, splet, spletni forum, info-center, stojnice, prireditve, razstave, oglaševanje ...</i>		
	Posredni kanali: <i>sporočila za medije, novinarske konference in intervjuji, radijske in tv oddaje, napovedi, oglasi...</i>		

Vir: OECD Handbook on information, consultation and public participation policy making (2001).

Organiziranje dogodkov za posvetovanje z deležniki

Še pred izvedbo moramo:

- definirati cilje dogodka in obravnavane teme;
- identificirati deležnike za ta dogodek;
- opredeliti pričakovane rezultate dogodka;
- izbrati tehnike za učinkovito posvetovanje;
- izbrati dan, uro in lokacijo dogodka;
- poskrbeti za pravočasno in kakovostno obveščanje (Marega in Uratarič 2011b).

Pri izbiri dneva je treba imeti v mislih strukturo deležnikov in njihove navade/obveznosti. Enako velja tudi za uro začetka, pri čemer moramo najprej določiti, kako dolgo bo dogodek trajal. Vabilo na dogodek naj vsebuje informacije o pripravi projekta, o celotnem poteku participativnega procesa ter tudi konkretno, o čem bomo na dotičnem dogodku razpravljali in na kakšen način.

Celoten dogodek mora biti voden, za kar potrebujemo komunikacijsko dobro usposobljeno osebo.

Prostor mora ustrezati izbranemu načinu dela. Posvetovalni dogodki nikakor ne smejo biti javne razprave, na katerih vsi govorijo eden čez drugega, kar se ponavadi zgodi na t. i. plenarnih srečanjih. Tako je za učinkovito posvetovanje priporočljivo, da udeležence razdelimo v manjše skupine od 8 do 10 oseb (omizja), ki nato delajo pod vodstvom moderatorja. Na voljo je več kot 20 različnih tehnik za nizanje in izbiranje idej (kot npr. viharjenje možganov, metaplan, vrtiljak). Izbor tehnik dela je odvisen od nalog, ki smo si jih zastavili, od razpoložljivega časa, števila in sposobnosti moderatorjev, števila udeležencev in stopnje konflikta (Pound 2008, 10). Udeležencem moramo natančno pojasniti, kaj delamo in kaj se od njih pričakuje. Ob koncu dogodka se z rezultati dela vsake skupine seznanijo tudi preostale udeležence.

5 VKLJUČEVANJE JAVNOSTI V POSTOPKE ODLOČANJA O JAVNIH ZADEVAH

V iskanju temeljne definicije vključevanja javnosti najdemo množico različnih opisov. Izrazi, ki jih še zasledimo, so vključevanje deležnikov, sodelovanje javnosti, soudeležba javnosti⁶ in kot krovni pojem, pojem participacije. Dejstvo je, da skorajda ni družbenega področja oziroma projekta, za katerega bi lahko rekli, da vključevanje javnosti bodisi ni potrebno bodisi ni priporočljivo oziroma da ni izvedljivo. Kot smo že napisali, lahko poenostavljeno – in z možnostjo apliciranja na različna področja – rečemo, da vključevanje deležnikov le-tem omogoča sodelovanje pri načrtovanju in oblikovanju inovativnih rešitev za probleme (Marega in Uratarič 2010, 6). Vsekakor pa moramo vključevanje javnosti v postopke oblikovanja odločitev o javnih zadevah umestiti v širši kontekst demokracije.

5.1 Participativna demokracija

Izraz demokracija kot »politična ureditev z vladavino večine, ki varuje osebne in politične pravice vseh državljanov« (SSKJ 1999) že sam po sebi implicira, da je na oblasti ljudstvo in zatoorej so vse demokracije participativne. Vendar pa se participativna demokracija zavzema za bolj vključujoče sodelovanje državljanov in za boljšo politično zastopanost kot tradicionalna predstavniška oz. parlamentarna demokracija. Kot pojasnjuje Splichal, je predstavniški sistem demokracije zgrajen od zgoraj navzdol; ljudstvu ne dovoljuje neposredno vplivati na državno oblast, hkrati pa zagotavlja, da državljanji izražajo konsenz, zvestobo in poslušnost, ki oblasti dajejo legitimnost (Splichal 1997, 158–159). Izpostavlja še, da je posledica predstavniškega načela izključenost mnogih državljanov iz vsakodnevnega sodelovanja pri odločanju (Splichal 1997, 158–159).

Vprašanje participacije je v osrčju demokratičnih idej in je temeljno tako za teorije demokracije kot družbene vede. Torej, »ali je večja verjetnost, da bo skupina sprejela racionalno odločitev, če bo čim več posameznikov predstavilo čim več idej in dejstev, o njih razpravljalo ter predstavilo

⁶ V angleškem jeziku: public participation, stakeholder engagement, stakeholder involvement.

argumente za in proti, ali pa je odločitev bolje prepustiti izbranim najbolj usposobljenim posameznikom, ki naj odločijo brez sodelovanja ljudstva« (Splichal 1997, 160).

V najbolj splošnem in enostavnem smislu je participativna demokracija proces, v katerem politične odločitve sprejemajo ljudje neposredno, in obenem proces širjenja te oblike odločanja na čim širši krog ljudi ter na čim več področij življenja. Če hočeta ohraniti svojo demokratično naravo, morata oba procesa zagotavljati ustrezne tehnologije zbiranja in posredovanja ustreznih informacij ter ohranjati pripravljenost ljudi, da na podlagi novih informacij in znanj spremenijo svoja mnenja in stališča. V nasprotnem primeru postane participativna demokracija zgolj ritual ali sredstvo za kratenje demokratičnih pravic drugih ljudi, ki ne morejo sodelovati v procesu in/ali jih prizadenejo nenamerne posledice participativnega odločanja drugih. Koncepti, ki želijo združiti ali povezati liberalno demokracijo s participativno demokracijo, praviloma poudarjajo pomen obstoja neodvisne javnosti ter ohranjanja razlike med civilno družbo in državo kot dvema različnima sferama političnega delovanja (Baudé in drugi 2011, 23).

Splichal poudarja, da je dejavno sodelovanje javnosti v političnem procesu bistveni element demokracije, saj brez tega demokracija nima legitimnosti; po načelih splošne demokracije pa ima vsak posameznik/skupina/organizacija pravico in možnost povedati svoje mnenje, ki naj bi bilo upoštevano v procesu odločanja (Splichal 1997, 160). Vzpostavljanje in vzdrževanje zaupanja med neposredno vpletenimi skupinami in pristojnimi ustanovami pa sta po Kosovem mnenju osnova neposredne participativne demokracije (Kos 2002b, 21).

Kot pravi Splichal, sega participacija v človekovem življenju mnogo dlje in globlje od sfere politike; določa odnose med ljudmi v skupini, skupnosti in družbi, z njo pa iz zasebnosti stopamo v javnost. Temeljiti pa mora na svobodi in enakopravnosti posameznikov, saj v nasprotnem primeru ni smiselna (Splichal 1997, 160).

Na tem mestu moramo omeniti moramo še dva pojma, to sta demokratična in participativna kultura. Slednjo v tem kontekstu omenjamo predvsem kot krepitev vključevanja tistih, ki jih odločitve prizadenejo, ter kot razvoj procesov in orodij, ki krepijo zmogljivosti za soudeležbo in sodelovanje različnih deležnikov v procesih odločanja. Demokratična kultura pa se nanaša na prispevek civilne družbe k javnim zadevam. Gre za odprtost oblikovanja konteksta in vsebine odločanja ter procesa sprejemanja odločitev kot tudi na razvoj avtonomnih zmogljivosti civilne družbe za samoorganizacijo (Baudé in drugi 2011, 23).

5.1.1 Participativna kultura v Sloveniji

Stanje participativne kulture v Sloveniji je jasno povzeto v uvodnem besedilu vabila na posvet z naslovom "Krepitev participativne kulture v Sloveniji"⁷:

Od uvedbe parlamentarno predstavniške politične ureditve v Sloveniji se soočamo z izzivom, kako zagotoviti, da državljani in državljanke pri upravljanju javnih zadev sodelujejo tudi neposredno in ne le preko na splošnih volitvah izvoljenih političnih predstavnikov oz. političnih strank. Pri pripravi planov, programov in politik se velikokrat izkaže, da je kultura vključevanja javnosti v Sloveniji šibka in da manjka tako zavesti o pomenu vključevanja javnosti za kvalitetno upravljanje z javnimi zadevami kot tudi ustrezne institucionalne ureditve in učinkovitih predpisov na eni ter znanja, usposobljenosti in zmogljivosti na drugi strani. Zaradi tega je celo legitimnost po vseh predpisih izpeljanih odločitev šibka, ker prizadeti v velikem številu in prepričljivo dokazujejo, da bodisi niso bili pravočasno in dovolj kvalitetno obveščeni bodisi se njihovo mnenje brez obrazložitve ni upoštevalo ali pa so bili na tak ali drugačen način izigrani. Nezadovoljstvo prizadetih pogosto dobi široko podporo javnosti, zato se sicer nujne odločitve prelagajo ali spreminjajo za nazaj, kar poleg erozije zaupanja v državo vodi tudi do visokih stroškov odločanja ter groženj tistih, ki se čutijo prizadete zaradi odloženih ali spremenjenih odločitev.

Splošno oceno stanja lahko povzamemo v naslednjih točkah:

- *procesi vključevanja javnosti so omejeni predvsem na obveščanje in obravnavo povratnih odzivov; dialog ob opredelitvi problemov je redek, nekoliko pogostejši je ob rešitvah, ki jih predlaga država;*
- *procesi informiranja in vključevanja javnosti niso načrtovani in strateško vodeni, vsaj ne z vidika zagotavljanja dejanske enakopravnosti vseh deležnikov;*
- *določila Aarhuške konvencije⁸ se izvajajo le delno (Baudé in drugi 2011, 20–21).*

Na eni strani gre za pomanjkanje politične volje in tudi znanja na strani odločevalcev za vključevanje deležnikov v oblikovanje odločitev, po drugi strani pa je opaziti tudi nezaupanje državljanov do teh procesov, ki se kaže bodisi v pasivnosti bodisi v zavračanju skorajda vsega.

⁷ Posvet je potekal 3. 2. 2011 v Ljubljani v okviru projekta Civil Society for Sustainability. Organizatorja posveta sta bila REC Slovenija in Mutadis (Francija).

⁸ Glej poglavje 5.2.1

5.2 Pravna podlaga vključevanju javnosti v postopke odločanja o javnih zadevah v Sloveniji

Temeljno pravico sodelovanja pri upravljanju javnih zadev določa Ustava Republike Slovenije v 44. členu: »Vsak državljan ima pravico, da v skladu z zakonom neposredno ali po izvoljenih predstavnikih sodeluje pri upravljanju javnih zadev.« Izvajanje tega določila nadalje prevzamejo zakoni. Sodelovanje javnosti v postopkih odločanja je skromno regulirano, in sicer je vključeno v nekatere prepise in druge dokumente, ki pri nas urejajo to področje, vendar določajo le minimalne zahteve in usmeritve (Baudé in drugi 2011, 23). Na voljo pa je več publikacij, ki podajajo smernice oziroma priporočila za izvajanje vključevanja javnosti⁹.

Poslovnik Državnega zbora RS (Ur. l. RS35/2002) določa, da mora biti matično telo, ki zakon obravnava, seznanjeno z vsemi pobudami, predlogi in vprašanji, ki jih nanj naslovi civilna družba. Članom delovnega telesa se posredujejo tudi morebitna mnenja zainteresirane javnosti, na sejo pa se lahko k obravnavi povabi predstavnike zainteresirane javnosti, da izrazijo in obrazložijo svoja mnenja in stališča (Baudé in drugi 2011, 25).

Zakon o lokalni samoupravi (Ur. l. RS 72/1993 in spremembe) poleg referendumu in ljudske iniciative¹⁰ določa tudi zbor občanov, ki ga lahko skliče župan ali 5 % volivcev. Na občnem zboru občani obravnavajo posamezne zadeve, oblikujejo stališča, dajejo predloge, pobude in mnenja ter tudi odločajo (Baudé in drugi 2011, 25).

Korak v pravo smer je bila leta 2009 sprejeta Resolucija o normativni dejavnosti (Ur. l. RS 95/09), ki sicer ni zavezujoč predpis. Resolucija podaja priporočila za pripravo kakovostne zakonodaje in izrecno tudi smernice za sodelovanje z javnostjo. S tem, ko bo čim širšemu krogu posameznikov/skupin/organizacij omogočeno sodelovanje, bo zagotovljena tudi večja legitimnost sprejetih odločitev (Baudé in drugi 2011, 24).

Po resoluciji Smernice za sodelovanje s strokovno in z drugimi zainteresiranimi javnostmi zavezujejo državno upravo k vključevanju javnosti v postopke odločanja (Kvač in drugi 2015, 7) ter k upoštevanju načel vključevanja javnosti in priporočil pri izvedbi.

⁹ Na primer: Smernice za vključevanje deležnikov v pripravo predpisov (Ministrstvo za javno upravo, 2015); Kodeks dobrih praks participativne civilne družbe v procesih odločanja (CNVO) 2010; Priročnik za načrtovanje, vodenje in vrednotenje procesov sodelovanja javnosti (Nacionalni program varstva narave, 2004)

¹⁰ Po zakonu o referendumu in ljudski iniciativi sta dopustna tudi na državnem nivoju.

Načela vključevanja javnosti:

- *načelo pravočasnosti: pravočasno obveščanje javnosti in zagotavljanje razumnega časa za sodelovanje;*
- *načelo odprtosti: omogočanje posredovanja pripomb in predlogov v čim zgodnejši fazi;*
- *načelo dostopnosti: dostopnost gradiv in strokovnih podlag za odločitve;*
- *načelo odzivnosti: obveščanje sodelujočih o razlogih za upoštevanje ali neupoštevanje pripomb in predlogov javnosti;*
- *načelo transparentnosti: zagotavljanje transparentnosti postopka s predstavitvijo vsebine urejanja ter postopka sprejemanja odločitev, načina in rokov sodelovanja;*
- *načelo sledljivosti: zagotavljanje transparentnosti prejema in upoštevanja predlogov, pripomb in mnenj ter gradiv, nastalih tekom procesa (Baudé in drugi 2011, 24);*

Priporočila:

- *sodelovanje javnosti pri pripravi predpisov naj traja praviloma od 30 do 60 dni;*
- *pripravi naj se ustrezno gradivo, ki vsebuje povzetek vsebine s strokovnimi podlagami, ključna vprašanja in cilje;*
- *po končanem postopku sodelovanja naj se pripravi poročilo o sodelovanju s predstavitvijo vpliva na rešitve;*
- *poziv k sodelovanju naj se izvede tako, da bo zagotovil obveščenost najširše javnosti ter odziv ciljnih skupin in strokovnih javnosti; za kontinuirano obveščanje in sodelovanje naj naredijo liste subjektov, katerih sodelovanje pri pripravi predpisov določa zakon, in subjektov, ki se ukvarjajo z dotičnim področjem (Baudé in drugi 2011, 24).*

Kot obvezujoči akt je resoluciji sledil Poslovnik Vlade RS (Ur. l. RS 32/2010) in nadalje še Navodila za izvajanje Poslovnika Vlade št. 10. Poslovnik državno upravo zavezuje k vključevanju javnosti v postopke (Kvač in drugi 2015, 7), in sicer določa:

- *predlagatelj predpisa povabi strokovno in drugo javnost k sodelovanju pri pripravi predpisa s splošnim vabilom in osnutkom predpisa na spletnih straneh;*
- *rok za odziv javnosti, ki ga določi predlagatelj, je 30 do 60 dni od objave na spletnih straneh;*
- *predlagatelj predpisa v 15 dneh od sprejema predpisa ali od upoštevanja posredovanja predloga v nadaljnji postopek pisno seznaniti strokovno ali drugo javnost o bistvenih predlogih in mnenjih, ki niso bili upoštevani, z obrazložitvijo razlogov (Baudé in drugi 2011, 25).*

Poslovnik pa navaja tudi pogoje, ob katerih se javnosti ne povabi k sodelovanju, in sicer takrat, ko po naravi stvari to ni mogoče in ob pripravi državnega proračuna, njegovih sprememb in njegovega izvrševanja (Baudé in drugi 2011, 25).

5.2.1 Pravni okvir vključevanja javnosti v sprejemanje odločitev na področju varstva okolja in narave ter prostorskega načrtovanja v Sloveniji

Temeljni okvir za sodelovanje javnosti pri odločanju v okoljske zadeve je postavila Konvencija o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri določanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah¹¹, ki je bila sprejeta 25. junija 1998 v Aarhusu na Danskem, kjer jo je podpisala tudi Slovenija. Veljati je začela 30. oktobra 2001, ko jo je ratificiralo 16 držav podpisnic. Slovenija je t. i. Aarhusko konvencijo ratificirala 22. junija 2004 (Ur. l. RS 62/2004, 7. junij 2004) oz. spremembe le-te leta 2010.

T. i. Aarhuska konvencija je temeljni mednarodni dokument, ki ureja osnovna pravila treh sklopov (stebrov) demokratičnih pravic civilne družbe na področju varstva okolja: i) pravica vedeti – prost dostop do informacij o okolju; ii) pravica sodelovati – možnost sodelovanja javnosti pri odločanju, ki vpliva na okolje; ter iii) prost dostop do pravnih sredstev za varstvo pravic do obveščenosti in sodelovanja pri odločanju o okolju ter za uveljavljanje širše okoljske zakonodaje (Vrbica 2012).

Kos poudarja, da je Aarhuska konvencija »morda celo zgodovinski dokument« (Kos 2002b, 21) ter da glede na stanje v razvitih modernih družbah, v katerih se kaže velik razkorak med legalnostjo in legitimnostjo odločanja, »prav gotovo ni naključje, da je dogovor o razširitvi odločevalskega procesa nastal prav na okoljevarstvenem področju« (Kos 2002b, 21). Področje okolja in narave zadeva vsakega od nas, živeti v čistem in zdravem okolju pa je temeljna človeška pravica.

Aarhuska konvencija je sicer »deklarirane pravice civilne družbe povzdignila v pravno zavezujočo normo« (Nose Marolt 2014), vendar pa se ne uporablja neposredno, temveč jo morajo države prenesti v svoj pravni red (Kvač in drugi 2015, 4).

¹¹ Convention on access to information, public participation in decision making and access to justice in environmental matters.

V slovenski pravni red jo tako prenašajo Zakon o dostopu do informacij javnega značaja, Zakon o varstvu okolja, Zakon o ohranjanju narave, Zakon o prostorskem načrtovanju, Zakon o umeščanju prostorskih ureditev državnega pomena v prostor, pa tudi že omenjena Resolucija o normativni dejavnosti in Poslovnik Vlade RS (Kvač in drugi 2015, 4). V nadaljevanju predstavljamo, kako naši ključni zakoni s področja okolja in narave urejajo sodelovanje javnosti.

Zakon o varstvu okolja (ZVO, Ur. l. 39/2006, 13. april 2006)

Med temeljnimi načeli določa načelo javnosti, po katerem ima javnost pravico sodelovati v postopkih sprejemanja predpisov, politik, strategij, programov, planov in načrtov, ki se nanašajo na varstvo okolja, kot določa ta zakon. Načelo sprejemanja predpisov ureja 34a. člen. Omogoča tudi sodelovanje javnosti pri sprejemanju nekaterih odločitev, in sicer pri pripravi programa ukrepov za izboljšanje kakovosti okolja ob odpravi posledic čezmerne obremenitve, pri pripravi nacionalnega in operativnih načrtov varstva okolja, pri sprejemanju načrtov in njim pripadajočih okoljskih poročil v zvezi s čezmejnimi vplivi, pri okoljevarstvenem soglasju in okoljevarstvenem dovoljenju, pri državnem načrtu emisijskih kuponov.

Zakon o ohranjanju narave (ZON, Ur. l. RS 96/2004, 61/2006)

Sodelovanje javnosti določa v 57. in 58. členu, in sicer kot "seznanitev javnosti" in "javna predstavitev" ob ustanavljanju zavarovanih območij oz. ob določenih spremembah akta o zavarovanju. Vključevanja deležnikov v pripravo načrta upravljanja ne določa, z izjemo lokalnih skupnosti na zavarovanem območju, ki v postopku sprejemanja načrta upravljanja lahko sodelujejo z mnenjem. V 107. členu pa določa seznanitev javnosti v postopku presoje sprejemljivosti vplivov na okolje v okviru naravovarstvenih soglasij.

Zakon o prostorskem načrtovanju (ZPNačrt, Ur. l. 33/07, 13. april 2007)

Načelo javnosti v 5. členu določa, da morajo pri prostorskem načrtovanju pristojni državni in občinski organi omogočiti izražanje interesov posameznic in posameznikov, skupin prebivalstva in udeležbo vseh zainteresiranih v postopku pripravljavanja in sprejemanja prostorskih aktov. Vsak ima tudi pravico biti obveščen o postopkih priprave prostorskih aktov ter v njih sodelovati s pobudami in mnenji.

Zakon o umeščanju prostorskih ureditev državnega pomena v prostor (ZUPUDPP, Ur. l. 80/10, 12. oktober 2010)

Javnost ima pravico sodelovanja že v najzgodnejših fazah priprave prostorskih načrtov in tekom celega postopka (19., 25. in 33.člen).

Zakon o Triglavskem narodnem parku (ZTNP-1, Ur. l. RS 52/2010, 30. junij 2010)

Gre za poseben režim, in sicer se sodelovanje javnosti pri upravljanju narodnega parka zagotavlja in uresničuje preko foruma zainteresirane javnosti (41. člen), ki ga mora Javni zavod Triglavski narodni park sklicati najmanj vsaki dve leti.

Iz pregleda omenjene zakonodaje sledijo naslednje ugotovitve glede sodelovanja javnosti, ki jih povzemam po Kvač in drugi (2015):

- izvajanje Aarhuške konvencije in Resolucije o normativni dejavnosti je nepopolno, predvsem kar zadeva zgodnje in učinkovito informiranje in vključevanje javnosti v procese odločanja; včasih vključevanje javnosti izpade;
- zakonske zahteve se izpolnjujejo pasivno oziroma zgolj formalno;
- pripombe se le skromno upoštevajo;
- občine se pri umeščanju objektov državnega pomena do prebivalstva premalo angažirajo; zato je opaziti porast civilnih iniciativ in lokalnih pobud;
- medresorsko usklajevanje predpisov, ki sledi javni obravnavi, pogosto bistveno spremeni besedilo predpisa, ki pa nadalje ne gre več v ponovno javno obravnavo, temveč neposredno v odločanje;
- pri oblikovanju stališč RS do predpisov, dokumentov in odločitev EU ni nobenega posvetovanja z javnostjo znotraj države (Kvač in drugi 2015, 11).

5.3 Razvoj teorij(e) vključevanja javnosti

Sredi 20. stoletja so se ljudje bolj začeli zavedati svojih pravic in možnosti/priložnosti. Sprejemanje pomembnih odločitev je bilo v tistih časih predvsem v rokah voditeljev skupnosti ali pa ozkega kroga vplivnežev, brez kakršnegakoli posvetovanja z občani/meščani/državljeni (Shiple & Utz v Miroshnikova 2014, 3). Premiki so se začeli dogajati v šestdesetih letih, ko je bilo na temo moči pri sprejemanju odločitev objavljenih že nekaj strokovnih člankov in se je o tem začelo razpravljati tudi v političnih krogih.

Arnesteinova je v svojem članku, objavljenem leta 1969, kot odgovor na polemike o sodelovanju državljanov, ki jim – kot pravi – še strokovnjaki ne morejo slediti, javnost pa je zmedena, zapisala:

Moj odgovor na kritično "kaj je" vprašanje, je, da je sodelovanje državljanov nedvoumen in direkten izraz za moč državljanov. To je prerazporeditev moči, ki omogoča, da bodo revni državljani, ki so trenutno izločeni iz političnih in gospodarskih procesov, v prihodnje načrtno vključeni. To je strategija, s katero se revni pridružijo odločanju o izmenjavi informacij, o določanju ciljev in usmeritev, o razporeditvi davčnih sredstev, o delovanju programov in o podeljevanju ugodnosti, kot so pogodbe in pokroviteljstva.. Skratka, to je sredstvo, s katerim lahko sprožijo pomembno socialno reformo, ki jim bo omogočila, da pridobijo svoj delež ugodnosti bogate družbe¹² (Arnestein 1969).

Postavila je tudi t. i. lestev sodelovanja, v kateri loči 8 tipov oziroma stopenj sodelovanja oz. nesodelovanja državljanov: manipulacija, terapija, informiranje, posvetovanje, sprava, partnerstvo, prenos pooblastil oz. pristojnosti ter državljanski nadzor (Arnstein 1969).

V naslednjih letih oz. desetletjih se je razvoj teorij sodelovanja javnosti uspešno nadaljeval, v praksi pa se zadeve niso kaj dosti spreminjale, predvsem zaradi kompleksnosti tega vprašanja in zaradi nepripravljenosti tako vlade kot tudi izvajalcev za tovrsten premik. Vloga moči in politike je imela pomembno vlogo pri izpodbijanju sodelovanja državljanov in delitve moči, kar je mogoče pojasniti z dejstvom, da je v preteklosti moč pomenila avtoriteto (Miroshnikova 2014, 3).

Sčasoma so se razvile mnoge interpretacije pojma vključevanja javnosti/deležnikov, ki jih je Mark S. Reed strnil v več tipologij, s pomočjo katerih lahko boljše razumemo razlike med temi interpretacijami, pristope in metode, ki jih uporabljajo, ter v katerih kontekstih naj bi bili najprimernejši za uporabo. Reed navaja štiri različne tipologije oziroma ločevalne kriterije: stopnja vključenosti deležnikov; način vključevanja glede na potek komuniciranja; normativno ali pragmatično vključevanje; ter cilji, ki jih želimo z vključevanjem doseči (Reed 2008, 2418–2420). Na teorijo in prakso participacije je nadalje močno vplivala tudi leta 1998 sprejeta Aarhuška konvencija.

¹² My answer to the critical what question is simply that citizen participation is a categorical term for citizen power. It is the redistribution of power that enables the have-not citizens, presently excluded from the political and economic processes, to be deliberately included in the future. It is the strategy by which the have-nots join in determining how information is shared, goals and policies are set, tax resources are allocated, programs are operated, and benefits like contracts and patronage are parcelled out. In short, it is the means by which they can induce significant social reform which enables them to share in the benefits of the affluent society.

Reed na osnovi sistematične metodologije, ki gradi teorije skozi analizo podatkov (pregled literature¹³), podaja osem ključnih značilnosti dobrih praks vključevanja javnosti:

- *sodelovanje javnosti mora temeljiti na enakopravnosti, pravičnosti, zaupanju in učenju;*
- *z vključevanjem javnosti moramo pričeti čim prej v procesu in ga izvajati ves čas procesa;*
- *ključne deležnike je treba analizirati; le-ti morajo biti sistematično zastopani;*
- *že na začetku moramo skupaj z deležniki opredeliti jasne cilje participativnega procesa;*
- *metode je treba izbrati in prilagoditi odločevalskemu kontekstu glede na cilje, udeležence in stopnjo vključevanja;*
- *ključnega pomena je dobro vodenje/moderiranje;*
- *upoštevati je treba lokalna in znanstvena/strokovna znanja;*
- *sodelovanje javnosti je treba institucionalizirati (Reed 2008, 2442–2426).*

5.4 Pozitivni in negativni vidiki vključevanja javnosti v postopke odločanja o javnih zadevah

V strokovnih krogih obstaja velika stopnja soglasja o participaciji kot nečem pozitivnem, čeprav so znane tudi negativne izkušnje. Pogosto jo obravnavajo različne ekspertize in politični dokumenti, ki preučujejo načine in možnosti za izboljšanje legitimizacijskih sposobnosti sodobnih družbenih sistemov (Kos 2010, 417). Teorija se strinja, da sodelovanje javnosti v procesu načrtovanja znatno prispeva k celovitosti načrtov; k le-tem prispeva z novimi pogledi in idejami. Sodelovanje javnosti igra pomembno vlogo v procesu odločanja in ponuja priložnost, da uvidimo razloge in argumente nasprotujočih si strani (Miroshnikova 2014, 3).

Kot kažejo izkušnje držav z daljšo tradicijo participativne demokracije, ima sodelovanje javnosti velik vpliv na splošno kakovost življenja. Državljanje spodbuja k dejavnejšemu udeleževanju, je v pomoč pri soočanju z zapleti na področju načrtovanja, razvijajo se novi medosebni odnosi in tudi posameznikove veščine, predvsem pa ljudem ponovno oživi zanimanje za sooblikovanje prihodnosti (Mežnarič 2008, 9). V javnosti se skriva zakladnica znanj, izkušenj in novih idej, ki iz le-teh izhajajo. Javnost je »nepogrešljivo zrcalo delovanju vsakokratne oblasti. Javne interese pa je mogoče opredeliti in zasledovati le v neposrednem dialogu« (Mežnarič 2008, 13). Pri tem pa moramo v procesu izvajanja vključevanja javnosti upoštevati že omenjena načela pravočasnosti, odprtosti, dostopnosti, odzivnosti ter transparentnosti in sledljivosti (Divjak in drugi 2015, 4).

¹³ Grounded Theory Analysis

Glavni doprinos vključevanja deležnikov v postopke odločanja o javnih zadevah zajema naslednje ključne pozitivne učinke:

- omogoča seznanjanje z dejanskimi problemi in potrebami ter tako podaja boljši/širši vpogled v prakso;
- omogoča razprave o alternativnih rešitvah in prispeva k boljšim, bolj pretehtanim rešitvam, ki temeljijo tudi na lokalnem znanju; le-to predstavlja pomembno dodano vrednost dokumentu;
- omogoča povratne informacije deležnikov o sprejemljivosti in uporabnosti upravljaljskih ukrepov, kar pripomore k vnaprejšnji identifikaciji pasti in nenamernih posledic projekta;
- povečuje legitimnost načrtovanja in sprejemanja odločitev, saj omogoča dialog in razmišljanje o različnih problemih;
- zagotavlja priložnost, da javnost sprašuje o zapletenih vprašanjih, da o njih razpravlja in jih hkrati tudi razume;
- pomaga pri poenotenju pogledov; zagotavlja mehanizem za upravljanje konfliktov v zgodnji fazi ter za preprečevanje globljih in trajnejših nesoglasij in sporov v družbi;
- ustvarja skupno osnovo za usklajeno delovanje in nadalje zagotavlja hitrejšo in lažjo implementacijo sprejetih odločitev;
- povečuje stopnjo družbenega konsenza o neki temi; odločitve, sprejete s širšim konsenzom, so praviloma boljše in jih je lažje izvajati v praksi;
- spodbuja državljane k izražanju mnenj o predlaganih možnostih in tako krepi civilni dialog med različnimi akterji (civilna družba/javna uprava/gospodarstvo) in s tem prispeva k povečanju socialne kohezije in zmanjševanju odtujenosti prebivalcev in javne uprave;
- povečuje javno podporo in družbeno sprejemljivost in večja zaupanje javnosti v javno/državno/lokalno upravo (Divjak in drugi 2015, 4; Marega in Uratarič 2010, 6-7; Mežnarič 2008, 13).

Te pozitivne učinke lahko dosežemo le z ustreznimi načrtovanjem, vodenjem in izpeljanim procesom od začetka do konca.

Slaba popotnica za začetek procesa sta že vnaprej predvsem pomanjkanje politične volje in dvomi o participaciji tako med deležniki kot med odločevalci. Drugi negativni vidiki, ki jih pogosto slišimo kot izgovor, zakaj se procesa ne bi lotili participativno, pa so:

- *vključevanje javnosti je počasno in drago;*
- *predstavlja resno administrativno oviro pri učinkovitem sprejemanju odločitev;*
- *preveč je rizično, da bi amaterji odločali o strokovnih zadevah;*
- *javnost je nezainteresirana in ne izpolnjuje pričakovanj;*
- *soodločanje ogroža sistem reprezentativne demokracije (Mežnarič 2008, 14–15).*

Če ima kdo izmed članov strokovne ekipe, ki sodeluje v procesu vključevanja deležnikov tovrstne pomisleke, bi to lahko negativno vplivalo na celotno izvedbo. Deležniki takoj začutijo, če jih kdo od strokovnih sodelavcev (ki jim ob prvih snidenjih že tako ali tako niso najbolj naklonjeni) podcenjuje oziroma mu je odveč odgovarjati na njihova vprašanja. Pomembno je, da tudi strokovno ekipo ustrezno pripravimo, pri čemer ne smemo pozabiti tudi na telesno govorico (npr. zavijanje z očmi, ko eden izmed deležnikov nekaj pojasnjuje, cepetanje z nogami, vidna nezainteresiranost na obrazu ipd.). Izvajalci procesa se morajo zavedati, da je glavni namen vzpostavitve konstruktivnega dialoga in ne prepričevanje v svoj prav.

Na deležnike nikakor ne smemo gledati z viška, saj – četudi smo opravili analizo deležnikov – ne moremo točno vedeti, s kom se bomo pogovarjali, kakšna so njihova ozadja, znanja in izkušnje. Ko gre beseda o njihovem lokalnem okolju, kjer živijo in delajo že leta, pa smo lahko prepričani, da vedo več kot mi. Zato moramo biti odprti vse njihove informacije, predloge, stališča in tudi pripombe.

Nikoli ne izvajamo vključevanja javnosti, če smo dejansko odločitev že sprejeli; deležniki bodo kmalu prepoznali, da na vsebino odločitve ne morejo več vplivati, to pa vodi v nezadovoljstvo in/ali otopelost ter ustvarja napetosti (Mežnarič 2008, 15); prav tako vrže slabo luč na participativni proces v celoti, zato je zelo verjetno, da se deležniki naslednjič posvetovanja ne bodo udeležili.

Vključevanje javnosti bo zagotovo nekoliko podaljšalo in podražilo pripravo določenega projekta, toda to je zanemarljivo v primerjavi s časom in sredstvi, ki jih lahko izgubimo, če bo projekt zaradi nestrinjanja ali zavračanja prizadete javnosti zavrnjen.

Med izvajanjem procesa vključevanja deležnikov lahko pričakujemo še naslednje izzive:

- slaba udeležba – ne glede na številčnost udeležbe posvetovanje vedno izpeljemo z enako motivacijo, saj si tisti, ki so prišli, to zaslužijo; izvedbo in metode dela ustrezno prilagodimo številu udeležencev; včasih lahko tudi od manjše skupine dobimo izjemno dobre inpute; po dogodku poskušamo najti razloge za slab(š)o udeležbo;
- pomanjkanje motivacije za sodelovanje – če so deležniki vključeni prepogosto, se lahko zasitijo; če so intervali med vključevanji predolgi, lahko izgubijo interes; zato je treba časovnico posvetovanj dobro premisliti in ustrezno načrtovati dogodke (izbor dni, izbor ure, trajanje, obseg vsebine);
- neuravnotežena zastopanost deležnikov – ponavadi lažje vzpostavimo stik z različnimi organizacijami, društvi, javnimi ustanovami, kot pa neposredno z lokalnim prebivalstvom; obvestila o dogodku moramo objaviti na za tisto okolje tradicionalen način, da bi zagotovili uravnoteženo zastopanost deležnikov;
- lokalni prebivalci kot šibka deležniška skupina – praviloma so deležniki iz javnega in poslovnega sektorja močnejši, saj že poznajo procese načrtovanja in sprejemanja odločitev, državljani se pogosto s tem prvič srečujejo; če le-ti niso organizirani v interesnih skupinah in nimajo svojih predstavnikov, je težko nadzirati vključevanje velikega števila zainteresiranih posameznikov; zato moramo zagotoviti učinkovito organizacijo, izurjene moderatorje in dovolj časa za posvetovalni proces;
- zasebni interes pred javnim interesom – če deležniki prednost dajejo zasebnemu interesu, to lahko oteži dialog; pomembno je, da vsi vidijo širšo sliko in razumejo, zakaj je določena odločitev v javnem interesu oziroma da lahko skupaj poiščemo kompromisno rešitev;
- nejasnost ciljev in namenov vključujočega načrtovanja – v izogib nesporazumom in posledično sporom mora biti jasno opredeljena razlika med zadevami, ki niso predmet razprave, in zadevami, za katere je prispevek deležnikov zelo pomemben za proces oblikovanja končnih odločitev;
- upoštevanje želja deležnikov – vse pripombe in predloge deležnikov je treba preučiti in jih v končnih odločitvah ustrezno upoštevati ali pa obrazložiti, zakaj niso bili upoštevani, saj drugače sodelovanje deležnikov ni nesmiselno; na dnevni red umestimo vse zadeve, ki se deležnikom zdijo pomembne (Marega in Uratarič 2010, 15–16).

5.5 Vključevanje javnosti v sprejemanje odločitev na področju okolja, narave in prostora

Kakršnikoli projekti na področju varstva okolja, ohranjanja narave in/ali prostorskega načrtovanja, pa naj si bo to gradnja nove stavbe, sprememba poteka ceste, ustanovitev zavarovanega območja, umestitev daljnovoda ali pa odlagališča odpadkov, vedno burijo duhove. To je seveda razumljivo, saj gre za velike posege v okolje, ki za seboj potegnejo tudi določene, največkrat dolgoročne posledice.

Aarhuška konvencija je sodelovanje javnosti pri oblikovanju odločitev pri okoljskih zadevah zapisala kot demokratično pravico. In kot tako jo tudi širša javnost vse bolj tudi prepoznava. Področje okolje in narave je tisto, ki posredno ali neposredno zadeva zelo širok krog ljudi. Le-ti pa se vse bolj zavedajo pomena okolja in narave ter tudi posledic, ki jih lahko prinesejo nepremišljene poteze. Zato želijo biti vključeni v vsebino projektov, ki bodo vplivali na njihovo življenjsko okolje in posledično na kakovost življenja. Poleg tega v zadnjih desetletjih kredibilnost znanosti zelo upada, kar pomeni, da ljudje ne bodo podprli neke odločitve pač zato, ker so tako rekli strokovnjaki. Zato tudi formalni pristopi sodelovanja javnosti v smislu javnih obravnav v zadnjih fazah projekta vsekakor ne zadoščajo več (Kos 1995, 421).

Pregled izvajanja zakonodaje v Sloveniji ne kaže najboljše slike, se pa stanje iz leta v leto izboljšuje, saj imamo že kar nekaj primerov dobre prakse vključevanja s tega področja. Baudé in drugi (2011) pa podajajo še naslednji dve priporočili za boljšo izvedbo tovrstnih participativnih postopkov:

- *potrebno je normirati vsaj obveznost pripravljavcev predpisov, drugih aktov ali odločitev, da na začetku vsakega procesa pripravi procesni načrt vključevanja javnosti, ki upošteva zgodnje informiranje, primeren način vključevanja, dovolj časa za odziv, upoštevanje pripomb in obrazložitev (ne)upoštevanja;*
- *zakonska določila v okviru zakonodaje, ki ureja varstvo okolja in urejanje prostora, bi se morala poenotiti in normirati po najvišjem standardu glede na zahteve Aarhuške konvencije (Baudé in drugi 2011, 27).*

Večinoma je nosilec tovrstnih projektov javna uprava, zato se morajo glavni premiki zgoditi prav tam. Nenazadnje je njena osrednja naloga »zagotavljati pogoje za celovit trajnostno naravnani razvoj, ki lahko edini prispeva k dolgoročnemu zagotavljanju blaginje za čim večje število državljanov in državljanek« (Mežnarič 2008, 10).

Če na kratko povzamemo, smo do sedaj spoznali teoretični in zakonski okvir vključevanja javnosti v postopke odločanja o javnih zadevah ter pomen le-tega v kontekstu demokracije. Orisali smo pojme 'komunikacija', 'javnost' in 'deležniki'; in pri tem tudi predstavili, kaj vse je treba storiti, če se želimo z deležniki posvetovati oziroma še preden se tega lotimo. Izpostavili smo pozitivne in negativne vidike vključevanja deležnikov v postopke odločanja o javnih zadevah ter specifične vključevanja javnosti v sprejemanje odločitev na področju okolja, narave in prostora.

Če želimo izvajati vključevanje deležnikov v pripravo načrtov upravljanja zavarovanih območij, moramo spoznati še, kaj so to zavarovana območja, kaj pomeni upravljati z njimi ter kaj je in kako nastane načrt upravljanja. Temu se posveča drugi del naloge v poglavjih od 5 do 8. V prepletu teorije in praktičnih priporočil predstavlja zavarovana območja in upravljanje z njimi oziroma podaja opis vsake posamezne faze v procesu načrtovanja upravljanja in dejavnosti, ki se v določeni fazi izvajajo.

V zadnjem poglavju s pomočjo študij dveh konkretnih primerov izvedbe vključevanja deležnikov v pripravo načrtov upravljanja zavarovanih območij, to je za pilotno območje Pohorje in Triglavski narodni park, povežemo vsebine, ki smo jih spoznali v prvem in drugem delu naloge. Kot pravijo, papir vse prenese, zato je pomembno, da znamo teoretična znanja nadalje tudi uporabiti v praksi. Kako to storiti, nam najbolje prikažejo že izvedeni primeri.

Namen obeh študij primerov je korak za korakom opisati konkreten pristop in celotni proces vključevanja deležnikov v pripravo osnutkov načrtov upravljanja na omenjenih zavarovanih območij. Dejavnosti načrtovanja upravljanja v določeni fazi (8. poglavje) sedaj povežemo še z dejavnostmi vključevanja deležnikov in konkretno navedemo, kaj smo storili, kako in na kakšen način. Izbrani pristop temelji na smernicah Mednarodne zveze za ohranjanje narave in naravnih virov (International Union for Conservation of Nature and Natural Resources; IUCN), ki zavarovana območja uvršča med svoje prioritete teme.

Ključni kriterij v analizi obeh primerov je uspešnost pristopa oziroma izvedenih aktivnosti. Torej, ali smo z njim dosegli želene rezultate, to je prispevali k legitimnosti sprejetih odločitev za dotični načrt upravljanja in če da, v kolikšni meri. Ocenili pa bomo tudi, kaj bi v pristopu/procesu še lahko izboljšali.

6 ZAVAROVANA OBMOČJA NARAVE

Članice IUCN, Mednarodne zveze za ohranjanje narave in naravnih virov, so v okviru IV. Mednarodnega kongresa o narodnih parkih in zavarovanih območjih leta 1992 sprejele naslednjo definicijo zavarovanega območja, to je »območje kopnega in/ali morja, posebej namenjeno varstvu in ohranjanju biotske raznovrstnosti ter naravnih in z njimi povezanih kulturnih virov, ki se upravlja s pravnimi ali drugimi učinkovitimi sredstvi« (IUCN 1994, 7; Berginc in drugi 2007,72–73).

Revidirana, leta 2008 objavljena definicija IUCN zavarovanega območja pa le-tega označuje kot »jasno določen geografski prostor, prepoznan, namenjen in upravljan – s pravnimi ali drugimi učinkovitimi sredstvi –, za doseganje trajnostnega ohranjanja narave, skupaj s pripadajočimi ekosistemskimi storitvami in kulturnimi vrednotami« (Dudley 2008, 8).

Težnje po zavarovanju določenih delov narave, da bi le-te ohranili, segajo že precej daleč v zgodovino. Že pred 2000 leti so s kraljevimi odloki v Indiji zavarovali določena območja, v Evropi pa so bogati lastniki velikih posesti varovali lovišča. O zavarovanih območjih, kot jih razumemo danes, se je začelo razmišljati v 19. stoletju predvsem v Severni Ameriki, Avstraliji, na Novi Zelandiji in v Južni Afriki. Druge dežele so hitro sledile tem zgledom, četudi so se za varovanje odločale iz različnih vzgibov (Phillips 2008). Svetovno gledano je najstarejše oziroma prvo uradno zavarovano območje gora Bogd Khan v Mongoliji, ki so jo zavarovali leta 1783, na drugem mestu pa je Black Opal Spring v parku Yellowstone v ZDA, ki je zavarovan od leta 1872.

Ker so zavarovana območja nastajala drugo za drugim v različnih državah, je vsaka od teh držav razvila svoje pristope, standarde, zakonodajo in tudi različno terminologijo. Zato so se kmalu pojavile težnje po uskladitvi le-teh, začeni z Mednarodno konferenco za varstvo favne in flore¹⁴ v Londonu leta 1933. Po II. svetovni vojni je zaživela ideja o globalni mreži za zavarovana območja. IUCN je kmalu za tem ustanovila novo komisijo za zavarovana območja, ki jo danes poznamo kot Svetovno komisijo za zavarovana območja¹⁵.

¹⁴ International Conference for the Protection of Fauna and Flora

¹⁵ World Commission on protected Areas; WCPA

Le-ta je leta 1962 predstavila Svetovni seznam narodnih parkov in enakovrednih rezervatov¹⁶, prvo verzijo današnjega Seznama zavarovanih območij Združenih narodov¹⁷. Čez desetletje je bil izoblikovan tudi že prvi sistem zavarovanih območij oziroma kategorije ali vrste zavarovanih območij (Phillips 2008).

Tudi danes se pri določanju kategorij oziroma vrste zavarovanega območja upošteva mednarodno uveljavljeno kategorizacijo, ki jo je opredelila IUCN. Tako ločimo 6 kategorij zavarovanih območij:

- *Kategorija Ia – Strogi naravni rezervat: zavarovano območje, ki se upravlja predvsem za znanstvene namene; območje kopnega in/ali morja, kjer so nekateri izjemni ali značilni ekosistemi, geološke ali fiziološke značilnosti in/ali vrste, na voljo predvsem za znanstvene raziskave in/ali spremljanje stanja okolja.*
- *Kategorija Ib – Območje neokrnjene narave: zavarovano območje, ki se upravlja predvsem zaradi varstva neokrnjene narave; veliko območje nespremenjenega ali zelo malo spremenjenega kopnega in/ali morja, ki je ohranilo svoje naravne lastnosti in vpliv, ni trajno ali občutno poseljeno ter je zavarovano in upravljano zato, da se ohranja njegovo naravno stanje.*
- *Kategorija II – Narodni park: zavarovano območje, ki se upravlja predvsem zaradi varstva ekosistemov in rekreacije; naravno območje kopnega in/ali morja, katerega namen je a) varovati ekološko celovitost enega ali več ekosistemov za sedanje in prihodnje generacije, b) izključiti vsako izkoriščanje ali dejavnost, ki bi bila v nasprotju z namenom razglasitve območja in c) nuditi možnosti obiskovanja za duhovne, znanstvene, izobraževalne, rekreacijske in turistične namene, ki pa morajo biti združljivi z varstvom okolja in kulturo.*
- *Kategorija III – Naravni spomenik: zavarovano območje, ki se upravlja predvsem zaradi ohranjanja posebnih naravnih značilnosti; območje, kjer je ena ali več posebnih naravnih ali naravnih/kulturnih značilnosti izjemne ali edinstvene vrednosti zaradi svoje redkosti, značilnih ali estetskih lastnosti ali kulturnega pomena.*
- *Kategorija IV – Območje upravljanja habitatov/vrst: zavarovano območje, ki se upravlja predvsem zaradi ohranjanja z upravljavskimi posegi; območje kopnega in/ali morja, kjer se upravlja z aktivnimi posegi, da se zagotovi ohranitev habitatov in/ali zadovoljijo potrebe določenih vrst.*

¹⁶ World List of National Parks and Equivalent Reserves

¹⁷ UN List of Protected Areas

- *Kategorija V – Zavarovana kopenska/morska krajina: zavarovano območje, ki se upravlja predvsem zaradi ohranjanja kopenske/morske krajine in rekreacije; območje kopnega, če je primerno skupaj z obalo in morjem, kjer je zaradi vzajemnega delovanja človeka in narave sčasoma nastalo območje z izrazitimi značilnostmi in pomembne estetske, ekološke in/ali kulturne vrednosti ter pogosto z veliko biotsko raznovrstnostjo. Zaščita celovitosti tega tradicionalnega medsebojnega delovanja je nujna za varstvo, ohranitev in razvoj takega območja.*
- *Kategorija VI – Zavarovano območje upravljanja virov: zavarovano območje, ki se upravlja predvsem zaradi trajnostne rabe naravnih ekosistemov; območje, kjer prevladujejo nespremenjeni naravni sistemi, ki se upravljajo zato, da se zagotovita dolgoročno varstvo in ohranitev biotske raznovrstnosti ter hkrati trajnostni pretok naravnih proizvodov in storitev za potrebe skupnosti (Berginc in drugi 2007; Dudley 2008).*

6.1 Zavarovana območja narave v Sloveniji

Zavarovanje določenega območja narave je pri nas eden izmed neposrednih ukrepov varstva narave oz. varstva naravnih vrednot, kot to določa Zakon o ohranjanju narave (ZON). ZON določa tudi vrste zavarovanih območij, in sicer ločimo:

- ožja zavarovana območja: naravni spomenik (III), strogi naravni rezervat (I), naravni rezervat (IV);
- širša zavarovana območja: narodni park (II/V), regijski park (V/II), krajinski park (V).

Slovenija se ponaša z eno najvišjih stopenj biotske raznovrstnosti, zato ne preseneča dejstvo, da v zavarovanih območjih varujemo kar 269.866 hektarjev, kar je 13,31 % površine Slovenije (Agencija RS za okolje). 37, 16 % površine Slovenije varujemo v sklopu Nature 2000. V zavarovanih območjih je 29 % površine območij Natura 2000 (Natura 2000).

V Sloveniji so imamo:

- 1 narodni park, 3 regijske parke in 45 krajinskih parkov (širša zavarovana območja);
- 1 strogi naravni rezervat, 54 naravnih rezervatov in 1163 naravnih spomenikov (ožja zavarovana območja) (Agencija RS za okolje).

Preglednica 6.2: Širša zavarovana območja v Sloveniji.

Ime	Leto zavarovanja	Površina (ha)
Narodni parki		
Triglavski narodni park	1981, 2010	83982
Regijski parki		
Kozjanski park	1981	20760
Notranjski regijski park	2002	22282
Regijski park Škocjanske jame	1996	401
Krajinski parki		
Beka - soteska Glinščice z dolino Griža, ponornimi jamami in arheološkimi lokalitetami Lorencom in grad nad Botačem	1992	265
Boč - Plešivec	1990	886
Golte	1987	1132
Južni in zahodni obronki Nanosa	1987	2167
Južni obronki Trnovskega gozda	1985	1041
Južni obronki Trnovskega gozda	1987	3509
Krajinski park Boč-Donačka gora	1992	2151
Krajinski park Drava	1992	2175
Krajinski park Goričko	2003	46268
Krajinski park Jareninski dol	1992	469
Krajinski park Jeruzalemsko - Ormoške gorice	1992	1911
Krajinski park Kamenščak - Hrastovec	1992	848
Krajinski park Kolpa	1998, 2006	4332
Krajinski park kopališča Banovci	1976	meja ni znana
Krajinski park Kum	1996	2232
Krajinski park Lahinja	1988	259
Krajinski park Ljubljansko barje	2008	13505
Krajinski park ljutomerski ribniki in jeruzalemske gorice	1976	1346
Krajinski park Mariborsko jezero	1992	200
Krajinski park Mrzlica	1996	149
Krajinski park Negova in Negovsko jezero	1967	177
Krajinski park Ponikovski kras	1998	1769
Krajinski park Rački ribniki - Požeg	1992	459
Krajinski park Radensko polje	2012	1497
Krajinski park Strunjan	1990, 2004	429
Krajinski park Štatenberg	1991, 1992	285
Krajinski park Šturmovec	1979	215
Krajinski park vrtine in kopališča v Moravcih	1976	meja ni znana
Krajinski park Zabljek	1992	175
Logarska dolina	1987	2431
Mašun	1969	87
Nanos - južna in zahodna pobočja z vrhovi Pleše, Grmade in Ture	1984	1008
Planina-območje, Planinsko polje, Planinska jama, Markova jama v Nartu, Škratovka, Izviri v Malnih, Unška koliševka	1984	668
Polhograjski dolomiti	1974	11608
Rakova kotlina pri Rakeku (Rakov Škocjan)	1949	124
Ribnik Vrbje z zaledjem	2008	66
Robanov Kot	1950, 1987	1447
Sečoveljske soline	1990, 2001	721
Spominski park revolucionarnih tradicij občine Domžale	1984	446
Spominski park Udin Boršt	1985	1754
Štanjel	1951, 1992	29
Tivoli, Rožnik in Šišenski hrib	1984	459
Topla	1966	1529

Vir: Agencija RS za okolje.

Zajčja dobrava	1973	65
Zgornja Idrija	1993	4474

Zavarovano območje se ustanovi z aktom o ustanovitvi. Ustanovitelj je lahko država ali lokalna skupnost. Na državni ravni zavarovano območje ustanovi Državni zbor RS, če gre za narodni park in zavarovano območje izjemnega pomena za državo ali velikega mednarodnega pomena, oziroma Vlada RS v vseh drugih primerih (Berginc in drugi 2007).

Na lokalni ravni zavarovano območje ustanovi pristojni organ lokalne skupnosti, največkrat občinski svet. Zavarovano območje lahko ustanovi tudi več lokalnih skupnosti skupaj ali skupaj Vlada RS in pristojni organ ene ali več lokalnih skupnosti. Ustanovitelj zavarovanega območja je odgovoren za upravljanje zavarovanega območja in njegovo financiranje (Berginc in drugi 2007).

7 UPRAVLJANJE ZAVAROVANIH OBMOČIJ

Ko je določeno območje narave enkrat zavarovano oziroma varovano, je z njim treba upravljati. Upravljanje določenega zavarovanega območja se začne oziroma poteka z načrtovanjem upravljanja¹⁸. Rezultat procesa načrtovanja upravljanja je načrt upravljanja zavarovanega območja, pogosto pa ga spremljata tudi poslovni načrt in finančni načrt.

Uspešno upravljanje v prvi vrsti temelji na poznavanju vseh naravnih komponent območja – habitatov in vrst, odnosov med njimi, ekosistema, ki ga tvorijo, ter procesov, ki jih ohranjajo oziroma ogrožajo. Poznati je treba tudi preteklo in sedanjo rabo območja, sedanje in prihodnje vplive te rabe, in sredstva, v okviru katerih lahko zagotovimo najbolj učinkovito rabo. Torej, uspešno upravljanje pomeni razumeti celoten spekter ukrepov in akcij, ki so potrebne za ohranjanje območja ter za njegovo pozitivno umestitev v lokalno skupnosti (Eurosité 1999).

7.1 Načrt upravljanja zavarovanega območja

Načrt upravljanja¹⁹ je ključen dokument za "življenje in razvoj" zavarovanega območja. Ob odsotnosti načrta upravljanja se bodo »dejavnosti ohranjanja, razvoja in rabe izvajale nenačrtno, pogosto tudi pod političnimi pritiski, brez pomisleka na posledice v prihodnosti. To bo skorajda

¹⁸ management planning

¹⁹ management plan

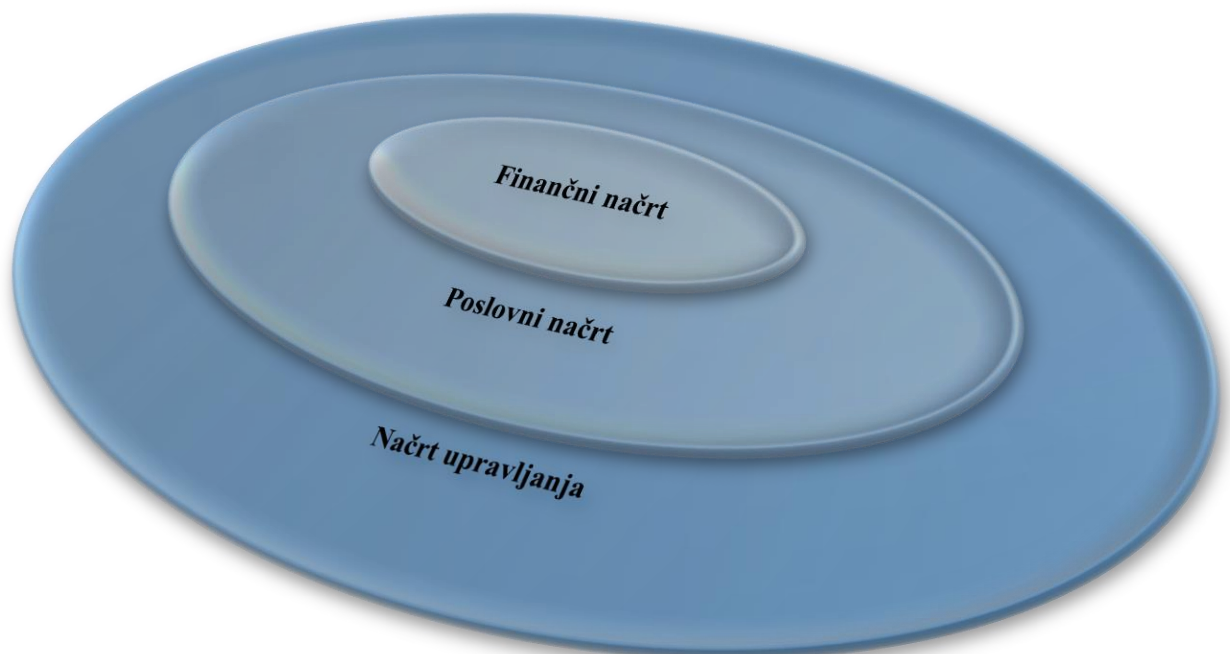
zagotovo vodilo v izgubo priložnosti in povzročilo v parku nepopravljivo škodo« (Young in Young v Thomas in Middleton 2003, 9).

Ključni elementi vsakega načrta upravljanja (poleg zakonsko določenih) naj bodo:

- *vrednost zavarovanega območja;*
- *izbor naravovarstvenih posebnosti,*
- *vizija, cilji upravljanja in načela ter*
- *definicija con upravljanja* (Ruzzier in drugi 2010, 6-8).

Nujna spremljevalca načrta upravljanja sta tudi poslovni načrt in finančni načrt. Poslovni načrt razkriva »finančne potrebe zavarovanega območja za uresničevanje predlaganih aktivnosti v načrtu upravljanja in potencialne vire sredstev za zagotovitev omenjenih potreb«. (Ruzzier in drugi 2010, 8–9). Finančni načrt je »del poslovnega načrta, ki določa višino potrebnih finančnih sredstev in dinamiko financiranja« (Ruzzier in drugi 2010, 9).

Slika 7.2: Odnos med načrtom upravljanja, poslovnim načrtom in finančnim načrtom.



Vir: Povzeto po IUCN (2001).

7.1.1 Vsebine načrta upravljanja

Vsak načrt upravljanja mora odgovarjati na naslednja vprašanja:

- *Zakaj smo tukaj? (zakonodajna in druga podlaga)*
- *Kaj imamo? (opis)*
- *Kaj je pomembno? (ovrednotenje)*
- *Kaj hočemo? (cilji)*
- *Kaj moramo narediti? (akcijski načrt)* (Aleksander 2008, 6, 16).

Na osnovi teh vprašanj oblikujemo vsebine načrta, ki so prikazane v Preglednici 7.3. To pa so le predlagane vsebine – v načrt upravljanja se (poleg zakonsko določenih) vključi oziroma doda tiste, ki ustrezajo točno določenemu zavarovanem območju, saj ima vsako svoje posebnosti.

Preglednica 7.3: Priporočljive vsebine načrta upravljanja.

Poglavje	Podpoglavja
Oseba izkaznica zavarovanega območja	
Povzetek načrta	
Uvod in splošne informacije o zavarovanem območju	<i>vizija zavarovanega območja; institucionalna in zakonodajna podlaga; organi upravljanja</i>
Opis in vrednotenje zavarovanega območja	<i>splošen opis in vrednotenje; fizični opis; biološke informacije; varstvo krajine; varovanje okolja; kulturna dediščina; socialno-ekonomski podatki znotraj zavarovanega območja in pripadajočega vplivnega območja; ekološke, socialne in ekonomske vrednosti zavarovanega območja; vrednotenje preteklega upravljanje ohranjanja narave in razvoja; splošno vrednotenje (analiza SWOT)</i>
Cilji upravljanja	<i>strateški cilji; operativni cilji</i>
Uveljavitev načrta upravljanja	<i>načrtovanje aktivnosti; finance in proračun</i>
Spremljanje, vrednotenje in pregled (monitoring)	
Smernice za upravljanje drugih sektorskih aktivnosti v zavarovanem območju	
Literatura	
Priloge	<i>poročilo o izvajanju aktivnosti in rezultati vključevanja deležnikov v procesu izdelave načrta upravljanja</i>

Vir: povzeto po Danev in drugi (2010).

7.2 Upravljanje zavarovanih območij v Sloveniji

Po Zakonu o ohranjanju narave (ZON) je upravljanje zavarovanega območja »opravljanje nalog varstva naravnih vrednot in nalog, ki so potrebne za izpolnitev namena zaradi katerega je bilo območje zavarovano, in so določene v aktu o zavarovanju« (59. čl).

Upravljanje zavarovanih območij je javna služba ohranjanja narave, in sicer kot državna in obvezna lokalna javna služba. Način upravljanja se določi v aktu o zavarovanju, ZON pa navaja naslednje možnosti:

- ustanovitelj sam upravlja zavarovano območje v režijskem obratu;
- upravljanje se poveri Zavodu RS za varstvo narave;
- upravljanje se podeli koncesionarju;
- za upravljanje se ustanovi javni zavod ali pa se upravljanje poveri javnemu zavodu, ki je ustanovljen z namenom usmerjanja trajnostnega gospodarjenja naravnih dobrin (Berginc in drugi 2007; Zakon o ohranjanju narave, 59. čl.).

V Sloveniji ima od skupno 45 krajinskih parkov, treh regijskih parkov in 1 narodnega parka profesionalno urejeno upravljanje le 11 zavarovanih območij, to so javni zavodi Triglavski narodni park, Kozjanski park, Notranjski regijski park, Regijski park Škocjanske jame, Krajinski park Goričko, Krajinski park Kolpa, Krajinski park Ljubljansko barje, Krajinski park Strunjan; ter Krajinski park Sečoveljske Soline – koncesionar SOLINE Pridelava soli, d. o. o., Krajinski park Logarska dolina – koncesionar Logarska dolina, d. o. o., in Naravni rezervat Škocjanski zatok – koncesionar DOPPS.

Upravljanje zavarovanega območja vključuje izvajanje varstvenih, strokovnih, nadzornih in upravljavskih nalog na zavarovanem območju. Naloge upravljanja so določene v Zakonu o ohranjanju narave; to so naloge, ki so namenjene doseganju ciljev in namenov ustanovitve parka, vključevanju razvojnih usmeritev, varstvu in ohranitvi varovanih območij ter vključevanju lokalnega prebivalstva v delovanje zavarovanega območja (Berginc in drugi 2007).

Najpomembnejši upravljavski mehanizem, preko katerega upravljavec izpolnjuje cilje in namene zavarovanja, je načrt upravljanja zavarovanega območja (Berginc in drugi 2007). Pri nas je obvezen le za narodne in regijske parke, za druga zavarovana območja pa obveznost predpiše akt o zavarovanju.

ZON načrt upravljanja zavarovanega območja definira kot »programski akt, s katerim se določijo razvojne usmeritve, način izvajanja varstva, rabe in upravljanja zavarovanega območja ter podrobnejše usmeritve za varstvo naravnih vrednot na zavarovanem območju ob upoštevanju potreb razvoja lokalnega prebivalstva« (ZON, 60). Navaja tudi naslednje obvezne vsebine:

- *celovita ocena stanja narave, posegov in dejavnosti ter ekonomske in socialne strukture prebivalstva;*
- *ocena stanja naravnih vrednot na zavarovanem območju;*
- *ocena stanja na vplivnem območju;*
- *določitev načinov uresničevanja nalog varstva na zavarovanem območju in ukrepov za izboljšanje in preprečevanje škodljivih vplivov na vplivnem območju;*
- *določitev podrobnejših razvojnih usmeritev in načini njihovega uresničevanja s prednostnim upoštevanjem tradicionalnih načinov rabe in opravljanja dejavnosti;*
- *smernice za povezovanje sektorskih načrtov gospodarjenja z naravnimi dobrinami;*
- *določitev varstvenih usmeritev za trajnostni razvoj dejavnosti;*
- *določitev načinov financiranja za zagotavljanje namenov varstva in razvoja;*
- *umestitev in konkretizacija varstvenih režimov v prostor;*
- *program izvajanja načrta upravljanja (ZON, 61. člen).*

8 NAČRTOVANJE UPRAVLJANJA ZAVAROVANEGA OBMOČJA

Alexander poudarja, da je načrtovanje najpomembnejša dejavnost naravovarstvenega upravljanja. Z načrtovanjem, ki je dinamičen, ponavljajoč se proces, spoznavamo, kaj je pomembno, in se odločamo, kaj želimo doseči in kaj moramo za to tudi storiti. Prav tako s tem ustvarjamo povezave med različnimi procesi, da lahko dosežemo določen dogovor, komuniciramo, se učimo (Alexander 2008, 5).

8.1 Faze načrtovanja upravljanja

Proces načrtovanja lahko opišemo kot krog s tremi ključnimi elementi: i) priprava načrta upravljanja, ii) izvajanje načrta upravljanja in iii) spremljanje, vrednotenje in pregled načrta upravljanja (Thomas in Middleton 2003, 23).

Priprava načrta upravljanja je izjemno kompleksen interdisciplinaren proces. Zato mora tudi strokovni tim zaobjemati različna znanja in interese (naravovarstveniki, biologi, geografi, geologi, pedagogi, ekonomisti), ključen element pa nadalje dodajo še lokalni deležniki z lokalnimi znanji, izkušnjami, tradicijami, potrebami in interesi.

Tako lahko deležnike v procesu načrtovanja upravljanja vključujemo v različnih fazah izvajanja procesa, in sicer

- *s posvetovanjem še pred začetkom priprave načrta;*
- *s sodelovanjem med celotnim procesom načrtovanja;*
- *s posvetovanji v različnih fazah priprave načrta;*
- *s posvetovanji o zaključenih načrtih* (Eurosite 1999, 2.5).

Vsekakor se z vidika doseganja legitimnosti priporoča, da s sodelovanjem z deležniki začnemo še pred začetkom priprav načrta in z le-tem nadaljujemo vse do končne potrditve dokumenta.

Konkreten proces načrtovanja upravljanja po IUCN priporoča potek procesa po 13 fazah, ki so rezultat večletnih izkušenj na tem področju. Z izvajanjem le-teh se v procesu načrtovanja

zajame vse ključne vidike zavarovanega območja. Pomembno je, da si proces jasno načrtamo, vendar pa se moramo že v osnovi prilagajati specifikam našega zavarovanega območja ter v toku procesa sprotnim situacijam oz. spremembam.

Faze v načrtovanju upravljanja zavarovanega območja po IUCN so:

1. *predhodno načrtovanje;*
2. *zbiranje podatkov o zavarovanem območju in identifikacija;*
3. *ovrednotenje informacij;*
4. *identifikacija ovir, priložnosti in nevarnosti;*
5. *oblikovanje vizije in ciljev upravljanja;*
6. *razvoj možnosti za doseganje vizije in ciljev, vključno s conacijo;*
7. *priprava osnutka načrta upravljanja;*
8. *posvetovanje o pripravljenem osnutku načrta upravljanja;*
9. *pregled prejetih predlogov in stališč, popravki osnutka načrta upravljanja, izdelava končnega načrta upravljanja, analiza prejetih predlogov in poročanje o rezultatih posvetovalnega procesa;*
10. *potrditev načrta upravljanja;*
11. *izvajanje načrta upravljanja;*
12. *spremljanje in vrednotenje;*
13. *pregled in morebitna revizija načrta upravljanja* (Thomas in Middleton 2003, 23–24).

Podrobnejše dejavnosti znotraj vsake izmed faz bomo pojasnili v poglavju 8.2

Načrtovanje upravljanja pa se s pripravo načrta upravljanja ne zaključi – gre namreč za proces, ne za enkratni dogodek. Upravljalvske dejavnosti, ki se jih izvaja kot določeno v načrtu upravljanja, in rezultate le-teh je treba redno spremljati in jih vrednotiti. Le tako lahko vemo, ali je načrt upravljanja dober ali pa je morda treba posamezna določila predrugčiti. Med drugim tudi zato, ker je zavarovano območje živ sistem, ki se ves čas spreminja. Zato morda nekaj, kar je bilo v načrt upravljanja zapisano ob ustanovitvi, čez leto dni ne bo več ustrezno.

8.2 Dejavnosti v sklopu posameznih faz načrtovanja upravljanja

Da bi lažje prikazali celotno sliko dejavnosti, ki se izvajajo v sklopu posamezne faze načrtovanja upravljanja, so skupaj prikazane v Preglednici 8.4.

Preglednica 8.4: Faze načrtovanja upravljanja in dejavnosti, ki se izvajajo v sklopu posamezne faze.

Faza načrtovanja upravljanja	<i>Dejavnosti načrtovanja upravljanja v sklopu te faze</i>
1. predhodno načrtovanje (procesni načrt za pripravo osnutka načrta upravljanja)	<i>jasno opredeliti namen in cilje upravljanja zavarovanega območja</i>
	<i>določiti potek načrtovanja upravljanja – posamezni koraki, njihovo zaporedje in metode, ki jih bomo pri tem uporabili</i>
	<i>identificirati deležnike (ciljne skupine)</i>
	<i>zagotoviti sistemski pristop</i>
	<i>uporabiti interdisciplinarni pristop</i>
	<i>imenovati strokovno ekipo za izvedbo procesa načrtovanja upravljanja</i>
	<i>določiti časovni potek izvajanja</i>
	<i>izdelati procesni načrt za vključevanje deležnikov</i>
	<i>skleniti dogovor z odgovornimi o postopkih potrjevanja končnega načrta upravljanja</i>
2. zbiranje podatkov o zavarovanem območju	<i>pregled obstoječih podatkov o območju: fizični, družbeno-kulturni, pravni in ekonomski vidiki</i>
	<i>pridobivanje novih podatkov o območju, pri čemer se strokovno znanje dopolnjuje z lokalnim znanjem – delo na terenu, pogovor z lokalnim prebivalstvom</i>
	<i>zbrane podatke dokumentirati kot "opis zavarovanega območja"</i>
3. ovrednotenje informacij o zavarovanem območju (zakaj je zavarovano območje pomembno)	<i>identificirati ključne značilnosti oziroma izjemne vrednote, torej tistega, kar daje zavarovanemu območju njegov pomen/namen</i>
	<i>podati jasen opis pomena, ki ga ima zavarovano območje za družbo oziroma za določeno skupino deležnikov</i>

4. identifikacija omejitev, priložnosti in nevarnosti (analiza SWOT)	<i>s sodelovanjem vseh relevantnih deležnikov pridobiti jasno sliko o slabostih, prednostih, priložnostih in nevarnostih, ki so povezane z zavarovanim območjem kot takim, kot tudi z upravljanjem zavarovanega območja</i>
5. oblikovanje vizije in ciljev upravljanja (kakšno naj bo območje čez 20-30 let?)	<i>s sodelovanjem vseh relevantnih deležnikov poiskati ključne elemente vizije in nadalje oblikovati besedilo vizije, ki naj vključuje okoljske, rekreacijske, kulturne, družbene in ekonomske vidike zavarovanega območja</i>
	<i>s sodelovanjem vseh relevantnih deležnikov določiti cilje, ki izhajajo iz oziroma podpirajo vizijo; kaj želimo doseči?</i>
6. razvoj in vrednotenje možnosti za doseganje vizije in ciljev, vključno s conacijo (kako bomo dosegli zastavljene cilje? ukrepi/naloge upravljanja)	<i>poiskati opcije s pomočjo ključnih vprašanj: Na kakšne različne načine lahko dosežemo te cilje? Kakšne opcije obstajajo? Katere kombinacije opcij bi oblikovale skladen plan? Katere opcije so finančno najbolj sprejemljive? Kateri je najboljši nabor opcij? Katere opcije ustrezajo merilom?</i>
7. priprava osnutka načrta upravljanja	<i>vse zbrano v zgoraj naštetih fazah oblikovati v dokument, ki mora zajemati v Preglednici 3.1 predstavljene vsebine (povzetek, uvod, opis in vrednotenje zavarovanega območja, analiza izzivov in težav, vizija in cilji upravljanja, conacija, akcije upravljanja, spremljanje in pregled)</i>
8. posvetovanje o pripravljenem osnutku načrta upravljanja	<i>izvesti kakovosten proces posvetovanja s ključnimi deležniki o osnutku načrta</i>
9. pregled prejetih predlogov in stališč, popravki osnutka načrta upravljanja, izdelava končnega načrta upravljanja, analiza prejetih predlogov in poročanje o rezultatih posvetovalnega procesa	<i>vse prejete predloge je treba obravnavati in se do njih opredeliti: bodisi jih upoštevati bodisi obrazložiti, zakaj niso bili upoštevani; nadalje se pripravi končno verzijo načrta upravljanja</i>
10. potrditev oziroma sprejetje načrta upravljanja	<i>gre za uradno proceduro; načrt upravljanja potrdi ustanovitelj</i>
11. izvajanje načrta upravljanja	<i>izvajati načrt upravljanja preko posameznih akcij oz. akcijskih načrtov</i>
12. spremljanje in vrednotenje	<i>ugotavlja se, ali se načrt upravljanja ustrezno izvaja, ali se dosegajo zastavljene cilje; ugotavljajo se učinki upravljanja ter omogoča, da se akcijski načrti lahko ustrezno prilagodijo</i>
13. pregled in morebitna revizija načrta upravljanja	<i>razmislek, ali je oziroma bo potrebno ažuriranje načrta upravljanja</i>

Vir: povzeto po Thomas in Middleton (2003, 25–45).

Zaradi kompleksnosti priprave (osnutka) načrta upravljanja in dolgotrajnosti celotnega postopka je zelo pomembno, da v prvi fazi, torej fazi predhodnega načrtovanja, postavimo dobre temelje. Vse odločitve tako zapišemo v t. i. procesni načrt za pripravo osnutka načrta upravljanja, ki bo naše vodilo skozi celoten proces. Seveda pa se moramo tudi ves čas prilagajati sprotno nastalim situacijam oz. spremembam. Ključne deležnike je priporočljivo (ali bolje rečeno nujno potrebno) vključevati že od samega začetka, saj bo tako načrt upravljanja kakovostnejši in imel bo večjo podporo.

V 2., 3. in 4. fazi načrtovanja upravljanja pridobimo informacije, ki sodijo v poglavje "opis in vrednotenje zavarovanega območja" (glej Preglednico 7.3); podrobnejše vsebine tega poglavja povzema Preglednica 8.5.

Preglednica 8.5: Podrobnejša vsebina poglavja "opis in vrednotenje zavarovanega območja".

Podpoglavja poglavja "opis in vrednotenje zavarovanega območja"	Podrobnejše vsebine
Splošen opis in vrednotenje	<i>lokacija in meje območja; pravni status; osnove upravljanja; organizacije, ki sodelujejo pri upravljanju; lastništvo in raba zemljišča;</i>
Fizični opis	<i>podnebje; geologija in geomorfologija; tla/podlaga; hidrologija/odvodnjavanje</i>
Biološke informacije	<i>vegetacija; živalstvo; živalske vrste, ki so zaščitene z drugimi predpisi; mikroorganizmi; invazivne vrste</i>
Varstvo krajine	<i>opis in vrednotenje stanja krajine in njenih izstopajočih naravnih vrednot, značilni krajinski vzorci itd.</i>
Varovanje okolja	<i>onesnaževanje zraka, zaščita pred emisijami, zaščita pred hrupom, svetlobno onesnaženje, vodovarstvena območja ...</i>
Kulturna dediščina	<i>opis in vrednotenje elementov kulturne dediščine, ki se jih mora upoštevati</i>
Socialno-ekonomski podatki znotraj zavarovanega območja in pripadajočega vplivnega območja	<i>demografski podatki in socialni razvoj; dejavnosti na ZO in vplivnem območju: raba naravnih virov – kmetijstvo, gozdarstvo, upravljanje z vodami, ribolov, upravljanje z lovom in divjadjo, rekreacija in turizem, druge dejavnosti in rabe (podjetja, vojaške cone, izobraževanje in raziskovanje itd.)</i>

Ekološke, socialne in ekonomske vrednosti zavarovanega območja	<i>opis storitev, ki jih zagotavljajo ekosistemi: oskrba s pitno vodo, varovanje talnih virov, možnosti za razvoj podeželja, racionalna raba zemljišč itd.</i>
---	--

Vrednotenje preteklega upravljanja ohranjanja narave in razvoja	<i>predstavi in ovrednoti se pretekli trud za ohranjanje narave in zavarovano območje, pretekli ukrepi ohranjanja narave, dejavnosti, ki vplivajo na biotsko raznovrstnost, krajino, kulturno dediščino in trajnostni razvoj; priporočljiv je kritičen pristop</i>
Splošno vrednotenje (analiza SWOT)	<i>skupno vrednotenje zavarovanega območja – rezultate delnih analiz SWOT, ki so izvedene s posameznimi ključnimi skupinami deležnikov in s strokovnjaki, ponovno pregledamo na t. i. skupni SWOT delavnici z vsemi deležniki</i>

Vir: povzeto po Danev in drugi (2011).

Vizija je pomemben del dokumenta, saj začrta nadaljnjo pot, torej kam gremo oziroma kakšno želimo, da bo zavarovano območje čez dve ali tri desetletja. Lahko je ambiciozna, vendar naj bo uresničljiva. Napisana naj bo v navdušujočem slogu in z občutkom do ohranjanja narave.

Cilji izhajajo iz vizije in podajajo opis tistega, kar želimo doseči. To pomeni, da bodo vse dejavnosti zavarovanega območja usmerjene k doseganju teh ciljev, zato je njihovi določitvi treba posvetiti veliko pozornosti. V tem procesu morajo sodelovati tudi ključni deležniki. Opredeliti je treba strateške cilje, ki pa se jih nadalje lahko razdeli na več operativnih ciljev. Za slednje je treba navesti kazalnike in referenčne vrednosti.

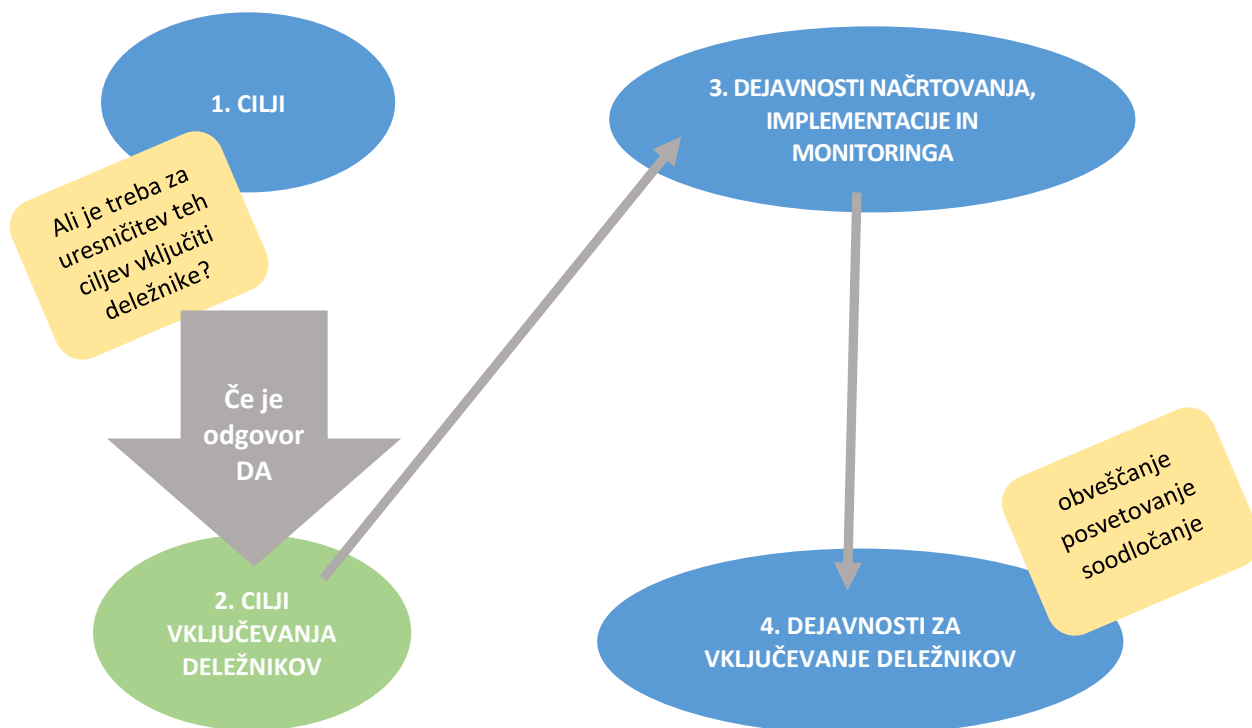
Pri oblikovanju ciljev si lahko iz poslovnega sveta sposodimo koncept S. M. A. R. T²⁰:

- *S: Cilji morajo biti specifični, se nanašati na točno določeno enoto.*
- *M: Cilji morajo biti zastavljeni kvalitativno ali/in kvantitativno in s tem merljivi.*
- *A: Zastavljeni cilji morajo biti dosegljivi (uresničljivi), ne visoko leteči neuresničljivi.*
- *R: Cilji morajo biti relevantni in napisani v skladu s strategijami, politikami in zakonodajnimi predpisi, ki urejajo delovanje organizacije, ki je odgovorna za upravljanje z območjem.*
- *T: Cilji morajo imeti postavljeno časovnico, jasno določen začetek, zaključek je lahko bolj ohlapno določen, saj imamo vendarle v ospredju naravo (Aleksander v Danev in drugi 2011, 40–41).*

²⁰ Specific. Measurable. Achievable. Relevant. Time-based.

Cilji igrajo ključno vlogo pri odločanju za vključevanje deležnikov, saj si moramo zastaviti vprašanje, ali za doseganje določenega cilja potrebujemo sodelovanje javnosti, kot kaže Slika 8.3.

Slika 8.3: Načrtovanje vključevanja deležnikov.



Vir: Povzeto po Marega in Uratarič (2011).

Ko so cilji določeni, je treba opredeliti še, kako te cilje kar najbolj učinkovito doseči. Temu so namenjeni ukrepi upravljanja oziroma t. i. akcijski načrti. Ker gre za več aktivnosti, se pripravi nabor, nadalje pa izbere najustreznejše izmed njih.

Tako smo prispeli do faze, v kateri lahko iz vseh zbranih vsebin pripravimo osnutek načrta upravljanja zavarovanega območja. Do končne verzije le-tega in do njegove potrditve lahko nadalje preteče še kar nekaj časa. Za pripravo načrta upravljanja je nujen vključujoč pristop, ki upošteva različne interese in spodbuja vključevanje deležnikov v vseh fazah načrtovanja upravljanja. To pomeni, da s posvetovanji z deležniki začnemo še pred začetkom priprave načrta in sodelovanje ohranimo do predstavitve končne verzije dokumenta. To bo pripomoglo k legitimnosti načrta upravljanja in nadalje tudi k dokončnemu sprejemu le-tega. In če bo načrt upravljanja dober, bo tudi njegovo izvajanje teklo brez zapletov, v dobrobit narave in vseh uporabnikov zavarovanega območja.

8.3 Vključevanje deležnikov v pripravo načrtov upravljanja zavarovanih območij

Ko govorimo o upravljanju zavarovanih območij, je »deležnik katerikoli posameznik, skupina ali organizacija, ki živi znotraj vplivnega območja, ali na katerega/-o/-e utegne upravljavška odločitev oziroma ukrep vplivati, ter katerikoli posameznik, skupina ali organizacija, ki utegne vplivati na upravljanje območja« (Aleksander 2008; Marega in Uratarič 2011, 8).

Po pregledu faz načrtovanja upravljanja lahko ugotovimo, da je bolj ali manj pri vseh, še posebej pa v začetnih fazah predvideno sodelovanje z deležniki. Namreč, bodisi pri ustanavljanju bodisi pri načrtovanju upravljanja zavarovanih območij je treba razumeti, kakšne vplive ima zavarovano območje na lokalni in regionalni razvoj glede na ekološke, družbene in ekonomske vidike. Do tega razumevanja pa lahko pridemo le z vključevanjem deležnikov s t. i. pristopom od spodaj navzgor ("bottom-up") (Getzner 2011, 13). Natančen pregled dejavnosti vključevanja deležnikov v procesu načrtovanja upravljanja je predstavljen v poglavju 9.

Vključevanje deležnikov prispeva h kakovosti načrtov upravljanja, druge koristi pa so še:

- *močnejše poistovetenje z zavarovanim območjem;*
- *večja podpora zavarovanju območja;*
- *boljša vključenost javnosti v sprejemanje odločitev;*
- *vzpostavitev povezave med načrtovanjem naravovarstva in razvojnim načrtovanjem;*
- *zagotavlja komunikacijo med upravljavci in deležniki* (Thomas in Middleton 2003, 55).

8.3.1 Spremljanje in vrednotenje procesa

Pomemben del procesa vključevanja deležnikov je tudi spremljanje njegovih učinkov in nadalje vrednotenje. S tem bomo ugotovili, ali smo za izvedbo izbrali pravilne mehanizme oziroma kaj bi lahko naslednjič storili bolje. Za to lahko uporabimo naslednje kazalnike uspešnosti:

- *ustrezne dvojne informacije (o načrtu upravljanja in o procesu vključevanja);*
- *obveščanje in proces vključevanja v zgodnji fazi;*
- *zastopani predstavniki vseh glavnih deležniških skupin;*
- *deležnikom je bila zagotovljena ustrezna podpora in jim je omogočila participacijo;*
- *posvetovanja so deležnikom omogočila, da so skupaj razpravljali o problemih in rešitvah;*
- *podane povratne informacije o obravnavi in vplivu njihovih mnenj in predlogov;*
- *povečalo se je število dobrih praks vključevanja deležnikov;*
- *povečali so se spretnosti in znanje udeležencev za participacijo* (Marega in Uratarič 2011, 16–17).

9 ŠTUDIJI PRIMEROV DOBRE PRAKSE

9.1 Vključevanje deležnikov v pripravo osnutka načrta upravljanja pilotnega območja Pohorje v okviru projekta NATREG

9.1.1 Izhodišča

Namen projekta NATREG – kako upravljati (za)varovana območja narave, da bodo postala priložnost za trajnostni razvoj, ki je trajal od 11. marca 2009 do 31. julija 2011, je bil prepoznati in spodbujati potenciale naravnih bogastev in (za)varovanih območij kot gonilno silo trajnostnega razvoja ter razširjati razumevanje ohranjene narave in okolja kot vrednote (Uratarič 2010). Ker je šlo za projekt v okviru programa Jugovzhodna Evropa, smo bili v izvajanje vključeni partnerji iz petih držav²¹ in prav tako tudi pilotna območja iz regije Adria-Alpe-Panonija: Kamniško-Savinjske Alpe z Belsko Kočno in Štajerska regija (Avstrija), predlagani Regijski park Mura-Drava (Hrvaška), rečne lagune reke Pad pri Benetkah (Italija), Delibatska puščava (Srbija) in Pohorje (Slovenija). Glavni izzivi so bili povezovanje varstva narave z razvojem posameznega območja, vpeljevanje participativnega pristopa (lokalnih) deležnikov v načrtovanje upravljanja ter izobraževanje širše javnosti o pomembnosti ohranjanja naravnega bogastva za današnje in prihodnje generacije (Uratarič 2011).

Pohorje predstavlja geografsko, krajinsko in ekološko celoto, ki se uvršča v del jugovzhodne alpske regije. Razprostira se na 840 km² v severovzhodnem delu Slovenije, med reko Dravo na severu ter Dravsko-Ptujskim poljem na jugu, na zahodu seže do Dravograda in Slovenj Gradca, na vzhodu do Maribora in na jugu do Slovenskih Konjic. Kot del Centralnih Alp je Pohorje varovano pod okriljem Alpske konvencije, od leta 2004 pa je del Pohorja razglašen za območje Natura 2000 (Nose Marolt in Gulič 2010). Pilotno območje, ki je bilo vključeno v projekt, je obsegalo le zavarovani del Pohorja, kot prikazano na Sliki 9.4.

Vse večja obremenjenost Pohorja z negativnimi vplivi je že začela ogrožati obstoj celotnega sistema in vrednost območja. Na relativno majhnem zavarovanem območju (945 ha) zaradi šibkega sodelovanja ključnih akterjev oziroma pomanjkanja skupnega upravljanja ni bilo moč v celoti dosegati zastavljenih ciljev ohranjanja narave.

²¹ Partnerji v projektu so bili: Zavod RS za varstvo narave (vodilni partner) ter Ministrstvo RS za okolje in prostor, Regionalni center za okolje Slovenija, Koroška deželna vlada (Oddelek za ohranjanje narave), Štajerska deželna vlada (Oddelek za prostorsko načrtovanje in razvoj), Regija Benečija (Oddelek za prostorsko načrtovanje in razvoj), Okoljska agencija regije Emilia-Romana (Bologna), Univerza v Celovcu (Oddelek za ekonomske študije), Zavod za prostorsko načrtovanje županije Koprivnica, Javni zavod za upravljanje z varovanimi območji županije Koprivnica in Javno podjetje Vojvodinašume.

Namreč, območje je razdeljeno kar med 16 občin, tri regionalne razvojne agencije, tri statistične regije, dve enoti Zavoda za varstvo narave; tu delujejo štiri pomembna turistična podjetja ter več izobraževalnih ustanov in drugih pomembnih deležnikov. Vsakdo je imel svoj načrt in vizijo o Pohorju, za isto območje so bili pripravljene tudi nasprotujoči si sektorski načrti, različni sektorji pa so odgovornosti prelagali drug na drugega. Zato je bil nujen korak v smeri za doseganje skladnega razvoja celotnega območja Pohorja (Nose Marolt in Gulič, 2010).

Slika 9.4: Meje pilotnega območja Pohorje.



Vir: NATREG.

Za pilotno območje Pohorje so bili – skladno z oddano projektno prijavo – zastavljeni naslednji projektni cilji:

- *spodbujati trajnostni razvoj na celotnem Pohorju;*
- *prepoznati ohranjeno naravo kot razvojni potencial;*
- *v pripravo načrta upravljanja vključiti nevladne organizacije in širšo javnost;*
- *pripraviti podrobnejši načrt upravljanja za območji Natura 2000;*
- *zasnovati nove projekte, ki bodo razvojne potencialne še oplemenitili;*
- *preveriti interes za začetek procesa ustanavljanja Regionalnega parka Pohorje (Nose Marolt in Gulič 2010).*

Načrtovani rezultati projekta pa so bili:

- *skladno z načrtom upravljanja bomo uskladili delovanje ključnih sektorjev;*
- *v sodelovanju s širšo strokovno in laično javnostjo bomo po načelih vključevanja deležnikov v pripravo podrobnejšega načrta upravljanja dosegli konsenz o razvoju in o ukrepih varstva narave;*
- *z različnimi dejavnostmi bomo izboljšali ozaveščenost lokalnega prebivalstva o smernicah nadaljnjega razvoja Pohorja – širše območje je namenjeno trajni in začasni poselitvi ter ustrezni gospodarski rabi prostora in varstvu značilne krajine, osrednje varovano območje pa predvsem ohranitvi narave, varstvu okolja z ohranitvijo vodnih virov, prilagojeni rabi gozdov in usmerjenemu trajnostnemu turizmu (Nose Marolt in Gulič 2010).*

Torej, v ospredju vseh projektih aktivnosti je bila priprava osnutka načrta upravljanja pilotnega območja Pohorje, ki bi začrtal skupno usmeritev nadaljnjega razvoja območja, ter pri tem spodbujati vključevanje deležnikov v procese načrtovanja upravljanja.

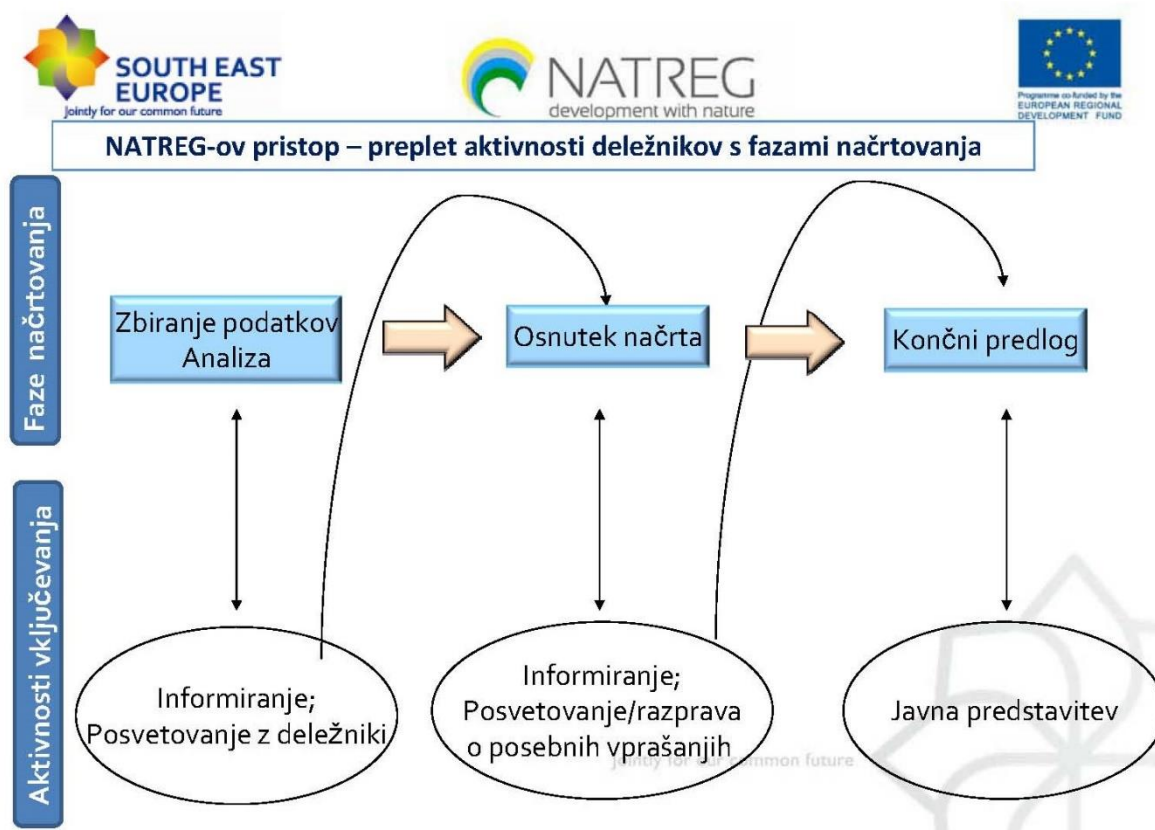
Proces vključevanja deležnikov smo začeli z identifikacijo in analizo deležnikov; obenem smo jih obvestili o nameri za izdelavo načrta upravljanja, jih seznanili s časovnim potekom priprave, jim predstavili, na kakšne načine se lahko vključijo, ter jim pojasnili, kako bodo njihovi predlogi upoštevani. Poleg številnih individualnih sestankov smo najprej posebej izvedli predhodne SWOT-delavnice z deležniki iz treh najpomembnejših sektorjev na tem območju – gozdarstva in lovstva, kmetijstva ter turizma, kjer smo identificirali glavne prednosti, slabosti, priložnosti in nevarnosti območja. Sledila je skupna SWOT-delavnica z deležniki iz vseh ključnih sektorjev, na kateri smo izoblikovali vizijo za Pohorje 2030. Kasneje smo izvedli še tri delavnice, kjer smo določali strateške in operativne cilje, s katerimi bomo začrtano vizijo lahko uresničili. Deležniki so pripravili tudi nabor najpomembnejših dejavnosti, ki bi jih želeli izvesti na tem območju; za tiste, ki so pozele največ zanimanja, smo pripravili še podrobnejše akcijske načrte, saj predstavljajo odlično osnovo za nove projekte (Uratarič 2011). Potek izvajanja dejavnosti vključevanja deležnikov bomo podrobneje opisali v poglavju 9.1.2.

Največja dodana vrednost projekta NATREG je v tem, da je v procesu priprave osnutka načrta upravljanja deležnike vključeval od samega začetka (in vse do konca), kar pri pripravi načrtov upravljanja za "dejanska" zavarovana območja največkrat ni omogočeno.

9.1.2 Potek izvajanja dejavnosti vključevanja deležnikov

Pri izvajanju procesa vključevanja deležnikov v pripravo osnutka načrta upravljanja pilotnega območja Pohorje smo sledili smernicam IUCN (Thomas in Middleton 2003), ki smo jih ustrezno prilagodili potrebam našega pilotnega območja. Faze načrtovanja upravljanja smo prepletli z dejavnostmi vključevanja deležnikov, kot prikazujta sliki 9.5 in 9.6.

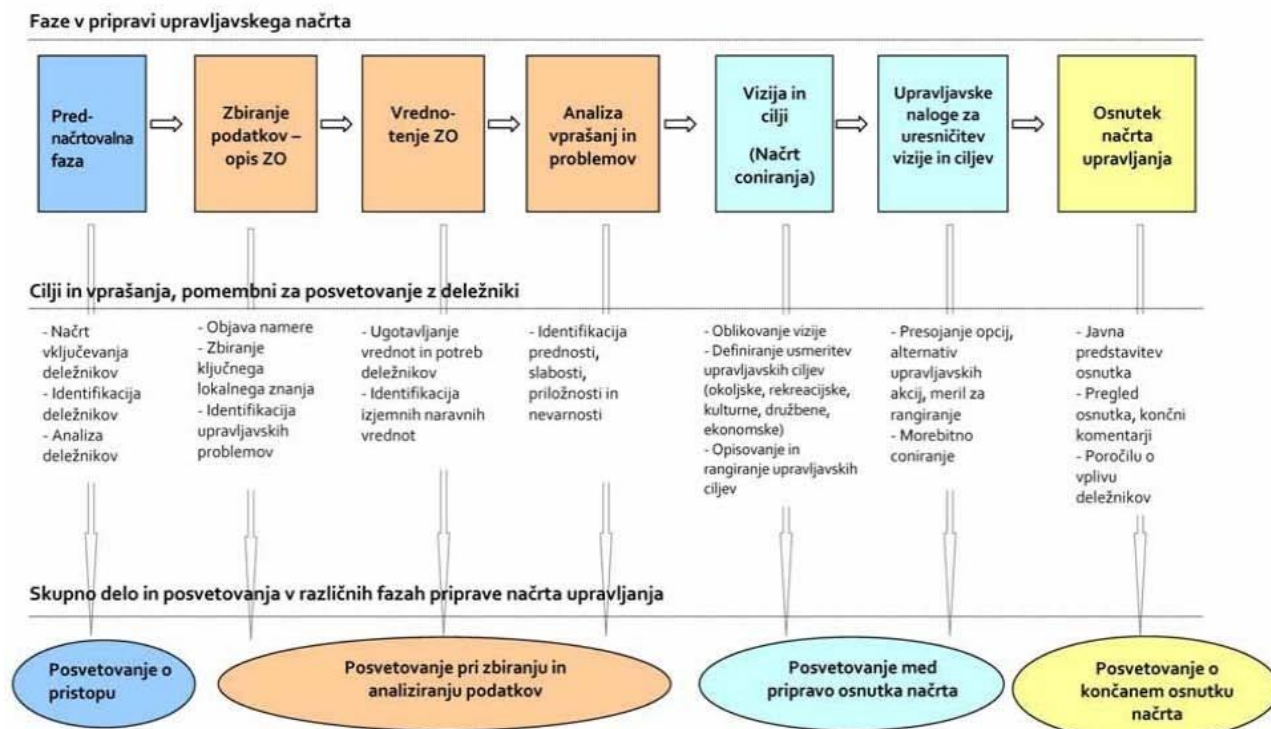
Slika 9.5: Prikaz prepleta aktivnosti vključevanja deležnikov s fazami načrtovanja upravljanja za pilotno območje Pohorje.



Vir: Smernice za vključevanje deležnikov v pripravo načrtov upravljanja (za)varovanih območij (2010, 18).

Slika 9.6: Shema vključevanja deležnikov v pripravo osnutka načrta upravljanja za pilotno območje Pohorje.

NATREG-ov načrt vključevanja deležnikov



Vir: Smernice za vključevanje deležnikov v pripravo načrtov upravljanja (za)varovanih območij (2010, 19).

Projektne partnerji smo se zavedali, da je pred nami obsežna in tudi časovno zahteva naloga, saj smo bili omejeni na čas trajanja projekta, 28 mesecev. Zato je bilo izjemno pomembno, da celoten proces smotrno načrtujemo, da bo res lahko izvedli vse, kar smo si zastavili. Zaradi čim boljšega izkoristka časa pa so nadalje nekatere aktivnosti potekale vzporedno.

V nadaljevanju bomo predstavili dejavnosti načrtovanja upravljanja v sklopu vsake izmed faz načrtovanja, jih nadalje povezali z dejavnostmi vključevanja deležnikov, nato pa predstavili še, kaj oziroma kako smo to naredili za pilotno območje Pohorje.

I. faza načrtovanja upravljanja – predhodno načrtovanje (pripravljalna faza)

Dejavnosti načrtovanja upravljanja v sklopu te faze so:

- *jasno opredeliti namen in cilje upravljanja zavarovanega območja;*
- *določiti potek načrtovanja upravljanja – posamezni koraki, njihovo zaporedje in metode, ki jih bomo pri tem uporabili;*
- *identificirati deležnike (ciljne skupine);*
- *zagotoviti sistemski pristop;*
- *uporabiti interdisciplinarni pristop;*
- *imenovati strokovno ekipo za izvedbo procesa načrtovanja upravljanja;*
- *določiti časovni potek izvajanja;*
- *izdelati procesni načrt za vključevanje deležnikov;*
- *skleniti dogovor z odgovornimi o postopkih potrjevanja končnega načrta upravljanja*
(Thomas in Middleton 2003).

Priporočljivo je, da se vse navedeno strne v dokument, ki služi kot temeljno vodilo za nadaljnje delo.

Fazo predhodnega načrtovanja izkoristili za pripravo Procesnega načrta priprave osnutka Načrta upravljanja pilotnega območja Pohorje, s katerim smo dobili jasno sliko, kaj želimo doseči, na kakšen način in kdaj oz. v kakšnem časovnem okvirju. Seznanili smo se tudi podobnimi projekti oz. sorodnimi praksami pri nas (glej poglavje 1.1) in v tujini. Kot slednji je bil predstavljen Narodni park Bavarski gozd, kjer gre za uspešno povezovanje regije in parka v luči turizma in naravovarstva, kar bi si želeli tudi na Pohorju. NP Bavarski gozd je po geološki zgradbi, vegetaciji in zgodovinski izpovednosti primerljiv s Pohorjem. Ključna razlika, ki olajšuje upravljanje, pa je lastništvo, saj je skoraj v celoti v lasti dežele Bavarske, ki je tudi določila upravljavca, javni zavod. Sinergijski učinki sodelovanja naravovarstva in turizma v parku se odražajo v celotni regiji in bistveno prispevajo k razvoju gospodarstva in dvigu ozaveščenosti obiskovalcev. Poleg naravovarstva se park ukvarja tudi z okoljskim izobraževanjem, vzpostavljanjem informativnih centrov, gradnjo kolesarskih in pohodnih poti ter preostale infrastrukture, ki omogoča trajnostni turizem in mobilnost lokalnega prebivalstva. Predstavljena je bila tudi strokovna ekonomska študija o vplivu parkov na regionalni turizem na območju celotne Nemčije. Podatki kažejo, da je NP Bavarski gozd najbolj uspešen v povezovanju in razvoju turizma od vseh nemških parkov ter da kot turistična destinacija prinese približno 50 % dohodkov v regiji (NATREG).

V procesnem načrtu smo opredelili:

- *ozadje in pravno podlago za izvedbo;*
- *cilje priprave osnutka Načrta upravljanja pilotnega območja Pohorje, ki so:*
 - a) spodbujati trajnostni razvoj na celotnem Pohorju in v ta namen izboljšati lokalno in regionalno sodelovanje;
 - b) prepoznati ohranjeno naravo kot razvojni potencial, predstaviti kakovosti, ki izhajajo iz ohranjene narave (okoljske usluge) na primeru Lovrenških barij;
 - c) v pripravo načrta upravljanja za pilotno območje vključiti nevladne organizacije, lastnike zemljišč in širšo javnost;
 - d) pripraviti vizijo območja, strateške in operativne cilje;
 - e) zasnovati nove projekte, ki bodo razvojne potenciale še oplemenitili (npr. razvoj zelenega turizma);
- *interes za začetek procesa ustanavljanja Regionalnega parka Pohorje oziroma vzpodbudo za začetek procesa od spodaj navzgor;*
- *dvig standardov participacije v procesih načrtovanja na naravovarstvenih območjih, prikaz moči dialoga in ekonomskih potencialov, ki jih nudita narava in okolje.*
- *cilje vključevanja deležnikov v proces načrtovanja, ki so:*
 - a) obveščati in osveščati ključne deležnike in zainteresirano javnost o osnutku načrta;
 - b) omogočiti konstruktiven dialog med pripravljavci osnutka načrta in ključnimi deležniki (vključno z zainteresirano javnostjo) o vseh relevantnih temah (predvsem o problemih, viziji, ciljih ...);
 - c) omogočiti učinkovito komuniciranje in sodelovanje med sektorji ter premostiti aktualno medsektorsko nepovezanost;
 - d) povečati sprejemljivost in podporo osnutku načrta med ključnimi deležniki in prebivalci predvsem skozi prepoznavanje in upoštevanje potreb;
 - e) pritegniti lokalne prebivalce.
- *faze priprave osnutka Načrta upravljanja Pohorja in vključevanja deležnikov;*
- *postopek vključevanja deležnikov v proces priprave osnutka načrta;*
- *vsebinsko osnutka načrta upravljanja;*
- *skupino, odgovorna za izvedbo osnutka načrta upravljanja;*
- *finančne vire;*
- *časovnico izvajanja faz priprave osnutka Načrta upravljanja pilotnega območja Pohorja in vključevanja deležnikov (Danev 2010).*

Dejavnosti vključevanja javnosti v fazi prehodnega načrtovanja pa so:

- *identifikacija ciljev vključevanja deležnikov;*
- *identifikacija in analiza deležnikov;*
- *definicija specifičnih izzivov/vprašanj, o katerih se je smiselno posvetovati z deležniki, povezovanje faz načrtovanja upravljanja z dejavnostmi vključevanja, izbira ustreznih tehnik, priprava seznama in urnika dejavnosti vključevanja (dejavnosti za obveščanje, posvetovanje in/ali sprejemanje odločitev) in napoved načrta za vključevanje deležnikov (Marega in Uratarič 2011, 20).*

Tako z vidika priprave načrta upravljanja kot z vidika vključevanja deležnikov je izjemnega pomena identifikacija deležnikov in nadalje analiza deležnikov²². Le tako lahko zagotovimo, da bodo res zastopani vsi interesi in nenazadnje, da bomo o naših aktivnostih obveščali in k sodelovanju vabili prave ljudi.

Za identifikacijo deležnikov smo projektni partnerji uporabili metodo "viharjenje možganov" in iskali odgovor na vprašanje, katere so naše ciljne skupine za načrt upravljanja pilotnega območja Pohorje. Na splošno lahko tudi deležnike zavarovanega območja razdelimo v štiri skupine: javni sektor, poslovni sektor, civilna družba in drugo. Podrobnejši seznam deležnikov pilotnega območja Pohorje prikazuje Preglednica 9.6.

Nadalje smo v prvi fazi analize deležnikov na podlagi strokovnih mnenj pripravili še podrobnejši seznam deležnikov znotraj posameznih skupin ter ocenili njihovo moč in interese. Namreč, vedeti je treba, kateri deležniki so najmočnejši oziroma kateri so najbolj zainteresirani; lahko so to eni in isti deležniki. V tej fazi smo pripravili tudi adremo deležnikov, seznam kontaktov, ki smo jih nadalje v procesu uporabljali za obveščanje, pošiljanje vabil, publikacij, poročil itd. (Marega in Uratarič 2011, 21).

Da bi lahko še bolje definirali ključne deležnike, njihovo poslanstvo, pristojnosti, obstoječe aktivnosti ter delež strokovnjakov, ki te aktivnosti tudi izvajajo, smo v drugi fazi analize deležnikov izvedli anketo. Anketni vprašalnik smo poslali vsem relevantnim deležnikom in ga tudi objavili na spletni strani projekta. Zanimalo nas je: kakšen učinek bo na njih imel načrtovani osnutek načrta upravljanja; kako lahko oni in njihova dejavnost vplivajo na pripravo le-tega; kakšni so njihovi interesi glede načrta upravljanja; kakšno je njihovo mnenje o sodelovanju z drugimi sektorji; kolikšna je stopnja njihove pripravljenosti sodelovati pri pripravi osnutka načrta upravljanja ter kako vidijo svojo vlogo pri pripravi le-tega (Marega in Uratarič 2011, 22).

²² Več v poglavju 4.2

Kar zadeva slednje, je 60 % anketiranih izbralo aktivno sodelovanje na dogodkih, kar je kazalo na velik interes za pozitivne premike na Pohorju.

Preglednica 9.6: Seznam deležnikov pilotnega območja Pohorje²³.

JAVNI SEKTOR	<i>Organi v sestavi</i> MOP* Direktorat za prostor, Direktorat za okolje in Direktorat za javna sredstva in investicije; MG* (Direktorat za energijo, Direktorat za turizem, Rudarstvo); MKGP* ; MzP (Direktorat za žičnice); MŠŠ; SVLR; ARSO
	<i>Državni zavodi</i> KGZS; SKZG*; STO; ZRSVN* ; ZVKDS; ZGS*; ZZRS ; Zveza lovcev; Lovišče s posebnim namenom Pohorje*
	<i>Regionalni zavodi</i> RRA* (Kozjansko, Koroška, MRA); LAS Koroška*; LAS Maribor; SOS*; ZOS
	<i>Lokalni zavodi</i> 16 občin*; 2 Agrarni skupnosti; upravne enote; 2 inšpektorata; Zavod za turizem Maribor*
GOSPODARSTVO	<i>Združenja</i> Obrtna zbornica; GZS*; GIZ (gospodarska interesna združenja)*; TIC (turistični informacijski centri)
	<i>Največja podjetja</i> Športni Center Pohorje*; Unior*; Trije Kralji*; Rikom*
	<i>Manjše gospodarske enote</i> Turistične kmetije*; Združenje turističnih kmetij; Mineral*; Elektro CE; Elektro MB; gozdna gospodarstva*; kmetijske zadruge; planinske kočje; Ruše turizem d.o.o.
CIVILNA INICIATIVA	Društvo malih hidroelektrarn; Zveza malih hidroelektrarn; DOPPS MB*; Forum za Pohorje*; lovski in ribiški društva; Sindikat kmetov; Planinska zveza; planinsko društvo*; turistična društva*; Valiant; Zveza prijateljev mladine; taborniki, skavti, zmajarji; lastniki zemljišč*; najemniki; nekdanji lastniki zemljišč (razlaščenci)
RAZISKOVALNE IN IZOBRAŽEVALNE INSTITUCIJE	Univerza v Mariboru*; srednje in osnovne šole; Višja šola za gostinstvo in turizem; Gozdarski inštitut; BF LJ Oddelek za gozdarstvo*; ČŠOD

Vir: NATREG – Procesni načrt izdelave osnutka Načrta upravljanja pilotnega območja Pohorje, Priloga 3 (2010).

²³ Na delavnici prepoznani najpomembnejši deležniki so označeni z zvezdico (*).

Skupaj z anketnim vprašalnikom smo vsem deležnikom poslali tudi informativni letak, s katerim smo jih obvestili o nameri za izdelavo načrta upravljanja, o načinih za vključevanje deležnikov in o tem, kako bodo njihovi predlogi upoštevani; priložili smo tudi zelo natančno shemo vključevanja deležnikov (Slika 9.7), iz katere je bil razviden časovni in vsebinski potek izvedbe dogodkov (posvetovanja, delavnice, izobraževanja, individualni sestanki) (Marega in Uratarič 2011, 23).

Slika 9.7: Informativni letak o nameri za izdelavo načrta upravljanja in shema vključevanja deležnikov, ki smo ju poslali vsem deležnikom pilotnega območja Pohorje.





Sodelovanje lokalnih javnosti v procesu priprave osnutka Načrta upravljanja pilotnega območja Pohorje

Pohorje je v zadnjem času preobremenjeno z negativnimi vplivi; njihov skupni učinek močno ogroža obstoj celotnega sistema in vrednosti območja. Velik del težav izvira predvsem iz administrativne razdrobljenosti območja, ki botruje pomanjkanju skupnega upravljanja. Prav zato smo si v okviru projekta NATREG, katerega glavni namen je spodbujati potenciale (zavarovalnih območij, kot enega izmed ključnih ciljev zastavili tudi pripravo osnutka Načrta upravljanja pilotnega območja Pohorje.

Te ga pa se bomo lotili v sodelovanju v Vami,
saj prav Vi z vašimi dejavnostmi sooblikujete vsakodnevni utrip Pohorja!

Kot smo že začeli v letu 2009, bomo tudi v prihodnje organizirali več različnih posvetovanj, delavnic, izobraževanj in individualnih sestankov, na katerih bomo skupaj z Vami obravnavali ključne izize, specifične potrebe in probleme območja ter oblikovali vizijo, strateške cilje in prednostne ukrepe akcijskih načrtov.

Podrobnejši načrt vključevanja javnosti s predvidenimi termini dogodkov si lahko ogledate v shemi na hrbtni strani.

Predlog procesa izdelave osnutka načrta upravljanja, skupaj z načrtom vključevanja javnosti, najdete na spletni strani Zavoda RS na varstvo narave www.zrsvn.si



www.natreg.eu

Več informacij: Dr. Jurij Gulič, lokalni koordinator, Zavod RS za varstvo narave, OE Maribor, Pobrežka 20, 2000 Maribor, tel. 02 333 13 74 / 041 731 976; e-pošta: jurij.gulic@zrsvn.si



Projekt NATREG financira program transnacionalnega teritorialnega sodelovanja Jugo-vzhodna Evropa www.southeast-europe.net. Letaki: uradna izdajanja arborjuy, vodilni programa SEE za varstvo in selgovorno, izdal Regionalni center za okolje, junij 2009.

načrta vključevanja javnosti v proces

Program priprave pRNU in načrta vključevanja javnosti	Zbiranje podanih območij	Obravnavo o vsebini analize stanja	Obravnavo o spoznavnem sodelovanju deležnikov	Obravnavo o prejemnem sodelovanju v izjavi in javnem razpisu strateških ciljev	Obravnavo o sodelovanju v akcijskem načrtu	Obravnavo o osnutku pRNU
Pismo o namenu priprave pRNU in načrta vključevanja javnosti Valiko k izpolnitvi anket	Valiko k prenosovanju informacij in razmer	Valiko k sodelovanju pri izdaji analize SWOT	Valiko na regionalne delavnice	Poročilo o sodelovanju deležnikov	Valiko na projektno delavnico	Poročilo o dosedanjem sodelovanju deležnikov in o ciljih sodelovanja
Posvetovanje s ključnimi deležniki o načrtu vključevanja javnosti	3 uvodne regionalne delavnice Individualni siki z deležniki	2 sektorski delavnici SWOT - junij 2010 Sektorska analiza SWOT prek intervjujev - junij-september 2010 Preliminarna delavnica SWOT skozi vprašalnike - september 2010 Skupna zaključna delavnica SWOT - oktober 2010	3 regionalne delavnice za določanje vizije ter določitev strateških ciljev in nabora prostorskih aktivnosti v akcijskem načrtu - januar, februar 2011	Projektna delavnica za predstavitev akcijskega načrta in oblikovanje zamov prostorskih idej - konec marca 2011	Javne predstavitve in javne razpise - maj 2011	

Aktivnost posvetovanja oziroma sodelovanja

Vir: NATREG.

Vzpostavite spletne podpore je bila prav tako med prioritetskimi nalogami. Deležnikom so bile vse informacije in gradiva o pripravi načrta upravljanja in o možnostih sodelovanja sprva na voljo na spletni strani vodilnega partnerja (www.zrsvn.si), nato pa na t. i. Platformi Pohorje. Povezavo do platforme so na svojih spletnih straneh objavile tudi vse v projektu sodelujoče občine. Platformo smo v toku projekta še nadgrajevali in je še vedno dostopna na <http://www.natreg.eu/pohorje/> (Slika 9.8) (Marega in Uratarič 2011, 23).

Slika 9.8: Domača stran projekta NATREG oz. Platforme Pohorje.



Vir: NATREG.

II. faza načrtovanja upravljanja – zbiranje in analiza podatkov²⁴

Dejavnosti načrtovanja upravljanja v sklopu te faze so:

- *zbiranje podatkov o zavarovanem območju;*
- *pregled obstoječih podatkov o območju: fizični, družbeno-kulturni, pravni in ekonomski vidiki;*
- *pridobivanje novih podatkov o območju, pri čemer se strokovno znanje dopolnjuje z lokalnim znanjem – delo na terenu, pogovor z lokalnim prebivalstvom;*
- *dokumentiranje zbranih podatkov kot "opis zavarovanega območja";*
- *vrednotenje informacij o zavarovanem območju;*
- *identificiranje ključnih značilnosti oziroma izjemnih vrednot, torej tistega, kar daje zavarovanemu območju njegov pomen/namen;*
- *podajanje jasnega opisa pomena, ki ga ima zavarovano območje za družbo oziroma za določeno skupino deležnikov;*
- *identificiranje omejitev, priložnosti in nevarnosti (SWOT-analiza);*
- *s sodelovanjem vseh relevantnih deležnikov pridobivanje jasne slike o slabostih, prednostih, priložnostih in nevarnostih, ki so povezane z zavarovanim območjem kot takim, kot tudi z upravljanjem zavarovanega območja (Thomas in Middleton 2003).*

Kot lahko vidimo iz opisa dejavnosti, je za njihovo izvajanje dejansko potrebno vključevanje deležnikov. Kajti, vrednotenje informacij o (za)varovanem območju mora biti odprt proces. Zagotoviti je treba razumevanje vrednot lokalnih prebivalcev in tudi vrednot drugih deležnikov v zavarovanem območju, saj jih le tako načrt upravljanja lahko upošteva. Deležniki prav tako pomembno prispevajo k celostnosti SWOT-analize, saj so prav oni tisti, ki živijo v in z (za)varovanim območjem (Marega in Uratarič 2011, 25).

Tako so dejavnosti vključevanja javnosti v fazi zbiranja in analize podatkov:

- *zbiranje podatkov in identificiranje problemov;*
- *vrednotenje informacij o zavarovanem območju ali samoocenjevanje;*
- *vključevanje deležnikov v pripravo SWOT-analize (Marega in Uratarič 2011, 24).*

²⁴ V navezavi na smernice IUCN smo v naši II. fazi združili 2., 3. in 4. fazo po IUCN.

V fazi zbiranja podatkov in identifikacije problemov smo izvedli 20 individualnih sestankov z deležniki, ki so izjemni poznavalci območja, ter izdelali več strokovnih študij. Nato smo organizirali tri uvodne regionalne delavnice oziroma posvete z naslovom "Razvojne priložnosti za vzhodno/južno/zahodno Pohorje", in sicer v treh različnih krajih Ruše, Zreče, Ribnica na Pohorju), pri čemer smo se povezali s tamkajšnjimi razvojnimi agencijami (Mariborska razvojna agencija, Razvojna agencija Kozjansko in Regionalna razvojna agencija za Koroško). Skupni cilji omenjenih posvetov so bili:

- seznanitev deležnikov dotičnega območju o projektu NATREG in projektnih aktivnostih;
- seznanitev deležnikov z aktivnostmi na področju razvoja turizma v Sloveniji in tujini;
- izmenjava izkušenj in mnenj s področja regionalnega razvoja in turizma v Sloveniji in na dotičnem območju Pohorja;
- seznanitev deležnikov s primerom dobre prakse upravljanja zavarovanega območja, primerljivega s Pohorjem – Narodni park Bavarski gozd;
- povabilo deležnikov k sodelovanju razvoja vizije upravljanja s Pohorjem v okviru projekta (NATREG).

Dodatne vsebinske predstavitve so bile prilagojene vsakemu območju posebej, torej vzhodnemu, južnemu in zahodnemu Pohorju, saj ima vsako izmed njih svoje specifikke in z njimi povezane razvojne težnje.

Skupno se je vseh treh posvetov udeležilo 105 različnih deležnikov, ki so predstavili svoje poglede na razvoj Pohorja in svoje projektne ideje, skupno vodilo pa je bilo iskanje sinergij. Pridobili smo tudi kakovostne podatke za analizo in identificirali skupne vrednote (Marega in Uratarič 2011, 26).

Samooceno pilotnega območja Pohorje smo projektni partnerji izvajali na enodnevni interni delavnici, pri tem pa smo uporabili aplikacijo "IPAM Toolkit". Poleg opredelitve najpomembnejših vrednot območja in širšega družbenega pomena le-tega, je namen samoocene zavarovanega območja pridobiti jasno sliko o trenutnem stanju, ki nadalje prispeva k sistematičnemu pregledu dejanskih statusov. Rezultati samoocene so opozorili na razsežnost območja in veliko število različnih skupin deležnikov ter izpostavili, da je treba dati poudarek povezovanju deležnikov in ozaveščanju na področju varstva narave (Marega in Uratarič 2011, 26).

Za identifikacijo omejitev, priložnosti in nevarnosti smo najprej posebej izvedli predhodne SWOT-delavnice z deležniki iz treh najpomembnejših sektorjev – gozdarstvo in lovstvo, kmetijstvo in turizem. S pomočjo tehnike "vrtiljak" so udeleženci sestavili nabor prednosti, slabosti, priložnost in nevarnosti. Nadalje so znotraj vsake izmed teh kategorij s pomočjo "rangiranja" določili najpomembnejše (Marega in Uratarič 2011, 27). Podajamo povzetek ugotovitev iz vsebinskih poročil, ki so bila pripravljena po vsaki delavnici in nato objavljena na spletni strani projekta.

1. Povzetek ugotovitev udeležencev sektorske delavnice s področja gozdarstvo in lovstvo

Kot ključne prednosti Pohorja so prepoznali visoke in kvalitetne lesne zaloge, zaokroženost območja in velik delež gozdov v državni lasti ter kot pomembna dejavnika, ki prispevata k večji uspešnosti sektorja, tudi dobro organiziranost gozdarstva in lovstva ter dolgoletno tradicijo. Kot problematični so se izkazali predvsem revna grmovna in drevesna sestava ter spreminjanje le-te, porušeno ravnovesje razvojnih faz in zaraščanje travnišč. Opozarjajo, da je trg lesnih proizvodov nefunkcionalen. Nevarnost predstavljajo vse bolj množični turizem in veliki, nekoordinirani projekti, saj so sektorji pogosto med seboj neusklajeni, različne interesne skupine pa s ciljem realizirati svoje projekte ne sodelujejo z ostalimi deležniki v prostoru. V prihodnosti se je potrebno povezati z drugimi sektorji, predvsem poiskati sinergije s turizmom, razvijati inovativne proizvode s poudarkom na identiteti pohorskega lesa.

2. Povzetek ugotovitev udeležencev sektorske delavnice s področja kmetijstva

Kot pomembno prednost so prepoznali raznolikost rastlinskih vrst (s poudarkom na sadovnjakih), prav tako gozdne sadeže in zelišča, ki nudijo možnost za dodaten vir dohodka, oboje skupaj pa daje podlago za dobro kulinarčno ponudbo. Kmetijstvo ima na tem območju dolgo tradicijo, kljub temu pa je trženje izdelkov slabo; slabo je sodelovanje med sektorji (kmetijstvo/turizem). Negativno vplivata nizka izobrazba kmetov in praznjenje podeželja. Vendar pa ima kmetijstvo še nekaj prednosti v potencialnih sinergijah s turizmom in drugih dopolnilnih dejavnostih, ter v uvajanju blagovnih znam oz. zaščiteneh proizvodov.

3. Povzetek ugotovitev udeležencev sektorske delavnice s področja turizma

Ugotavljajo, da imamo dobro ohranjene naravne danosti in bogato kulturno dediščino, primerno nastanitveno turistično infrastrukturo, razvejano mrežo kolesarskih poti, dobro lokacijo in prometno dostopnost ter bližino mest in krajev, od koder lahko pritegnemo obiskovalce. Pomanjkljivosti predstavljajo nezadostno povezovanje med ponudniki ter razpršenost ponudbe brez učinkovitih sinergijskih povezav, kar je naloga podjetja za menedžment turistične destinacije, ki ga v območju žal ni. Slabo se implementirajo zapisani

strateški dokumenti v turistični dejavnosti in manjkata celovita strategija trajnostnega razvoja Pohorja ter celovitega trženja zelene ponudbe, ki bi spodbudili mreženje ponudnikov (zelene dobaviteljske verige), kakovostno izvajanje turističnih storitev (usposabljanje in certificiranje), oblikovanje specializirane zelene ponudbe ter osveščanje za trajnostno ravnanje lokalnih rezidentov in turistov (NATREG).

Najvišje rangirane prednosti, slabosti, priložnost in nevarnosti na sektorskih delavnicah smo uporabili kot osnovo za skupno SWOT-delavnico, na kateri so skupaj sodelovali različni deležniki iz različnih sektorjev. Udeleženci so pregledali predizbrane prednosti, slabosti, priložnost in nevarnosti ter jih bodisi potrdili bodisi dopolnili, nato pa je spet sledilo "rangiranje". Tiste, ki so jih tokrat izbrali kot najpomembnejše, so postale končni rezultat (Preglednica 9.7) in so nadalje služile kot osnova za določanje ciljev (Marega in Uratarič 2011, 27).

Preglednica 9.7: Končne ugotovitve skupne SWOT-analize, oštevilčene po pomembnosti.

Prednosti	Slabosti
1. bogata (sakralna in druga) kulturna dediščina, tehnična dediščina, domače obrti 2. naravne danosti in naravno bogastvo (voda, les in kamen) 3. ohranjenost narave; divjina – pragozdni ostanki; živa in neživa narava; neokrnjenost s strani gospodarske infrastrukture 4. klima Pohorja (čist zrak), klimatska zdravilišča 5. pogoji za naravni park (ustavitev velikega kapitala, mega projektov) 6. nezahtevnost terena (družinski turizem), primerno za vse – stare in mlade; primernost terena za aktivnosti	1. nezadostno povezovanje in sodelovanje med (turističnimi) ponudniki, ni celovite razvojne strategije in vizije razvoja turistične dejavnosti 2. ni celovite celostne podobe Pohorja; ni celovitih produktov (razpršenost ponudbe) 3. slabo povezovanje vseh sektorjev (predvsem turizem – kmetijstvo, kmetijstvo – gozdarstvo, turizem – gozdarstvo) 4. praznjenje podeželja 5. lokalno prebivalstvo premalo vključeno v odločanje
Priložnosti	Nevarnosti
1. moderno bio/eko/natur – razvoj eko/bio oz. zelenega turizma (eko/bio prehrana, eko znak, trend aktivnega preživljanja počitnic in sprostitve v naravi ...); razvoj novih produktov – eko turizem za podaljšanje sezone 2. uvedba zaščitene proizvodov (uvajanje blagovnih znamk) – višja cena 3. vključevanje lokalnih prebivalcev v razvoj Pohorja, predvsem pri proizvodnji hrane 4. medregionalno povezovanje Pohorja ter povezovanje lokalnih skupnosti za večjo promocijo območja	1. medsektorska neusklajenost (in ne-povezanost) na lokalni in državni ravni ter slabo delovanje resorjev na državni ravni (togost, predolgi birokratski postopki); priložnosti, ki jih ponuja Pohorje, so v nevarnosti zaradi nepovezanosti in neusklajenosti institucij in projektov, ki na območju že potekajo ali pa še bodo; gre za promocije (vertikalno STO, LTO, lokalne skupnosti), izgradnjo infrastrukture (različna ministrstva, komunikacija z lokalnimi skupnostmi); zaradi nekomunikacije se izgublja razvojni

5. (splošno) staranje prebivalstva (kot turistov) – razširitev njim prilagojenega turizma	<p>moment, predvsem pa sredstva, ki so za projekte namenjena.</p> <p>2. množični turizem in "mega" projekti – izguba krajinske podobe zaradi masovnega turizma; barbarske vožnje v naravnem in sonaravnem okolju; vzporedne neorganizirane dejavnosti (motokros, motorne sani ...), ki jih prinaša razvoj turističnih centrov</p> <p>3. nadaljnje opuščanje kmetijske pridelave in zapuščanje kmetij</p> <p>4. nedoločene prioritete razvoja v območju</p> <p>5. turizem prinaša dodatne stvari, ki pa niso organizirane in prinašajo več škode – ni nadzora</p>
---	--

Vir: NATREG.

III. faza načrtovanja upravljanja – priprava osnutka načrta upravljanja²⁵

Dejavnosti načrtovanja upravljanja v tej fazi so:

- *oblikovanje vizije in ciljev upravljanja:*
 - a) s sodelovanjem vseh relevantnih deležnikov poiskati ključne elemente vizije in nadalje oblikovati besedilo vizije, ki naj vključuje okoljske, rekreacijske, kulturne, družbene in ekonomske vidike zavarovanega območja;
 - b) s sodelovanjem vseh relevantnih deležnikov določiti cilje, ki izhajajo iz oziroma podpirajo vizijo; kaj želimo doseči?
- *razvijanje in vrednotenje možnosti za doseganje vizije in ciljev, vključno s conacijo:* poiskati opcije s pomočjo ključnih vprašanj: Na kakšne različne načine lahko dosežemo te cilje? Kakšne opcije obstajajo? Katere kombinacije opcij bi oblikovale skladen plan? Katere opcije so finančno najbolj sprejemljive? kateri je najboljši nabor opcij? Katere opcije ustrezajo merilom?
- *pripravljanje osnutka načrta upravljanja:* vse zbrano v preteklih fazah oblikovati v dokument, ki mora zajemati naslednje vsebine (povzetek, uvod, opis in vrednotenje zavarovanega območja, analiza izzivov in težav, vizija in cilji upravljanja, conacija, akcije upravljanja, spremljanje in pregled) (Thomas in Middleton 2003).

Tudi teh dejavnosti ne bi mogli kaj prida izpeljati brez sodelovanja deležnikov. Še več, s stališča vključevanja deležnikov sta oblikovanje vizije in upravljaljskih ciljev ter nadalje ukrepov

²⁵ V navezavi na smernice IUCN smo v naši III. fazi združili 5., 6. in 7. fazo po IUCN.

upravljanja med najpomembnejšimi trenutki. Zato je priporočljivo, da v to vključimo najširšo možno paleto deležnikov, ki bodo zastopali kar se da raznolike interese.

Dejavnosti vključevanja deležnikov v fazi priprave osnutka načrta upravljanja so:

- *oblikovanje vizije;*
- *določanje ciljev;*
- *načrtovanje akcij* (Marega in Uratarič 2011, 28).

Tudi oblikovanju vizije oz. elementov vizije smo se posvetili na delavnici. Uporabili smo tehniko "metaplan": vsak udeleženec je na svoj listič zapisal tri misli o Pohorju, kakršnega bi si želel leta 2030. Vse misli smo nato prebrali in jih po sorodnosti združili v skupine, vsaki od skupin pa dali ustrezen pomenski naslov.

Preglednica 9.8: Končni elementi za oblikovanje vizije – Pohorje leta 2030.

<p>Ohranjanje krajine Pohorja. Izkoriščanje lokalnih naravnih virov. Trajnostni transport (mobilnost). Ekološko naravnan turizem. Usklajena conacija dejavnosti in infrastrukture. Pohorje je naravni park. Verjamemo, da bo Pohorje naravni park, z ohranjeno krajino, ekološko naravnanim turizmom, izkoriščali bomo lokalne naravne vire, skrbeli za trajnosti transport ter usklajeno conacijo dejavnosti in infrastrukture. Bo v ponos lokalnim ljudem, državi in Evropi.</p>
<p>Prevladujejo sodobne družinske kmetije s sonaravnim gospodarjenjem. Oaza miru in neokrnjene narave. Spoštuje in ohranja se dediščina. Učimo se o naravi v naravi. Spodbujajo se mehke oblike rekreacije. Zatočišče ogroženim živalskim in rastlinskim vrstam.</p>
<p>Naravni park Pohorje je prepoznavna zelena destinacija z evropsko uveljavljeno blagovno znamko. Ta blagovna znamka zagotavlja: zelene aktivnosti, avtohtono kulinarično ponudbo, zeleno trženje, sonaravno grajene turistične objekte in infrastrukturo, trajnostne oblike mobilnosti, trajnostno in sonaravno gospodarjenje z naravnimi viri (R+R+R), kakovost življenja lokalnega prebivalstva, ohranitev in spoštovanje naravne in kulturne dediščine.</p>
<p>Turizem: Sonaravni turizem za sonaravne ljudi. Sodelovanje/povezanost: Pohorje od vseh za vse (celovito upravljanje). Dejavnosti: Ohranjanje tradicije s sodobnimi prijemi. Prebivalstvo: Pohorje – To/tu sem jaz! Rad imam Pohorje. Na Pohorju je lepo (živeti). So-razvoj: Tehnologija v službi Pohorja. Narava/okolje: Pohorje, zeleni navdih za Evropo. Infrastruktura: Ni problem.</p>

Vir: NATREG.

Ti naslovi so postali elementi vizije, iz katerih je lokalna pisateljica Maja Hojnik v sodelovanju z lokalno projektno skupino napisala besedilo vizije v dveh različicah, krajši, ki podaja bistvo, in daljši, ki podrobneje opisuje, kako si predstavljamo Pohorje leta 2030. Besedilo vizije je bilo nato objavljeno na projektni spletni strani in v lokalnih glasilih, skupaj s pozivom, da lahko javnost izrazi svoje pripombe in/ali predloge. To možnost so deležniki imeli tudi še na naslednjih srečanjih, kjer so morebitne pripombe in/ali predloge lahko napisali na za to namenjen plakat (tehnika "parkirišče") (Marega in Uratarič 2011, 29).

Vizija Pohorje 2030

Naše lepo, zeleno Pohorje je takšno, kot je bilo nekoč ... Pa vendar je tako zelo drugačno! V naravnem parku Pohorje skrbno ohranjamo dediščino gozdov, pohorskih ljudi in narave ter hkrati ustvarjamo nove možnosti za razvoj in boljše življenje domačinov. Sodobne družinske kmetije so usmerjene v ekološko kmetovanje in skupaj s turističnimi središči v sonaravni turizem. Naši domači naravni viri in naše delo so osnova za našo prihodnost. Skrbimo za okolju prijazen promet ter skladno umestitev gospodarskih dejavnosti in pripadajoče infrastrukture.

... Vse je eno z naravo, vse poje isto pesem z neštetimi ubranimi glasovi – pesem o starem in novem, ki se spoštujeta in dopolnjujeta ... (NATREG).

Določanja ciljev se je najprej lotila projektna skupina, saj morajo temeljiti na strokovnem znanju, seveda pa smo pri tem izhajali iz vizije Pohorje 2030 in upoštevali rezultate SWOT-analize. Z uporabo tehnike "viharjenja možganov" smo pripravili niz strateških ciljev s pripadajočimi operativnimi cilji, ki so prikazani v Preglednici 9.9. Ta nabor ciljev je služil kot izhodišče za oblikovanje končnih ciljev skupaj z deležniki (Marega in Uratarič 2011, 30).

Nadalje smo za oblikovanje ciljev organizirali tri delavnice v treh različnih krajih (Slovenj Gradec, Zreče, Slovenska Bistrica). Vsi prijavljeni deležniki so tabelo s predstavitvijo predlogov strateških in operativnih ciljev prejeli že pred delavnico, izročki pa so bili na voljo tudi na dogodku. Ob začetku delavničnega dela smo se razdelili v štiri skupine oziroma omizja. Vsaka skupina je najprej pregledala strateške cilje, nato pa še operativne cilje vsakega izmed strateških ciljev. Povprečno smo na vsaki izmed delavnic prejeli 60 različnih popravkov ciljev (NATREG).

Preglednica 9.9: Osnovni predlogi strateških in operativnih ciljev za pilotno območje Pohorje.

Ohranjena narava in krajina	Vzdržen zeleni turizem in usmerjen obisk	Okolju in uporabniku prijazna raba naravnih virov (les, voda, kamen)	Okolju in uporabniku prijazna mobilnost ter urejena infrastruktura	Ohranjena kulturna dediščina in lokalna izročila	Visoka kakovost življenja lokalnega prebivalstva
<ul style="list-style-type: none"> Povečane površine pohorskih planj Obnovljen barjanski vodni sistem Ohranjena površina gozdnih rezervatov in ekocelic Delujoč kontinuiran in učinkovit sistem spremljanja stanja Natura 2000 vrst in habitatnih tipov Vzpostavljen učinkovit naravovarstveni nadzor nad dejavnostmi na Pohorju Vzpostavljeno širše zavarovano območje - Park Pohorje 2013 z več varstvenimi conami Delujoč Sklad za ohranjanje narave Pohorje 	<ul style="list-style-type: none"> Vzpostavljeno celostno spoznavanje in dojetje narave in kulturne dediščine Pohorja Prepoznana zelena destinacija in znamka Pohorje Lokalno pogojene in sonaravne možnosti ter aktivnosti na Pohorju Kakovostna ponudba lokalnih proizvodov in storitev s Pohorja Vzpostavljena organiziranost celovite zelene destinacije Pohorje 	<ul style="list-style-type: none"> Povečana realizacija poseka lesa ter s tem vzpostavitev tradicionalne kmetijske rabe Povečana kmetijska dejavnost in povečan delež površin pod ekološkim kmetovanjem Povečana raba naravnih materialov (lesa in kamna) Povečan delež rabe energije iz obnovljivih naravnih virov in učinkovita raba energije Razviti produkti iz lokalnih naravnih virov in vzpostavljene blagovne znamke z imenom Pohorje Motivirani in usposobljeni nosilci proizvodnje produktov iz lokalnih naravnih virov Okolju prijazna in trajnostna raba vodnih virov 	<ul style="list-style-type: none"> Izdelan medregijski in lokalni načrt prometnih povezav Posodobljena prometna in komunalna infrastruktura Urejena dostopnost s sodobnim javnim prevozom in alternativnimi oblikami prevoza 	<ul style="list-style-type: none"> Ohranjene značilnosti lokalne arhitekture Izkoriščen razvojni potencial kulturne dediščine in lokalnih izročil Povezani lokalni, regionalni dogodki, ki izhajajo iz kulturne dediščine 	<ul style="list-style-type: none"> Izdelani programi povezovanja lokalnega prebivalstva in njihove vključenosti v upravljanje in razvoj območja Izdelani programi osveščanja za trajnostno ravnanje prebivalcev in obiskovalcev Spodbujanje in promocija podjetniške dejavnosti ter zaposlovanja v lokalnem okolju Specializirana izobraževanja in usposabljanja za dvig kompetenc lokalnega prebivalstva

Vir: NATREG.

Vse prejete pripombe/spremembe/dodane ali črtane cilje smo zbrali, jih preučili in upoštevali, kolikor je bilo to mogoče v skladu z relevantnimi strateško-razvojnimi dokumenti za to območje. Nato smo pripravili zadnji nabor strateških in operativnih ciljev, za vsak cilj smo določili tudi kazalnike. Končne predloge ciljev smo predstavili na naslednjem srečanju, še prej pa so bili posredovani vsem vabljenim. Tako na dogodku kot potem tudi še kasneje je bilo na končne predloge še možno podati komentar, vendar do oblikovanja predloga osnutka načrta upravljanja nismo prejeli več nobenega (NATREG).

Po tem, ko so bili vizija in cilji opredeljeni, je bil naslednji korak določiti akcije (projektne ideje), ki bodo prispevale k uresničevanju vizije ter strateških in operativnih ciljev za trajnostni razvoj Pohorja. Projektne ideje smo zbirali na istih treh delavnicah, na katerih smo predhodno oblikovali strateške in operativne cilje, in sicer zato, da je bila zagotovljena povezava med cilji in elementi akcij. Tako smo zbrali 27 projektnih idej ali akcij.

Projektne ideje so se neodvisno od delavnic zbirale tudi na platformi Natreg, kjer smo jih prejeli še 10. Istočasno je v okviru priprave študije Vizije ponudbe "zelenega" turizma, ki je prav tako potekala v okviru projekta NATREG, v sodelovanju z deležniki nastalo še 47 idej. Sledila je

skupna projektna delavnica, katere namen je bil združiti ideje, identificirati nosilce, narediti načrt aktivnosti, predvsem pa ugotoviti, ali ima posamezna ideja zadostno podporo. Udeleženci delavnice so izmed skupno 94 idej izbrali 10 projektnih idej, ki bi jih želeli podrobneje razdelati. Nosilci teh idej so bili prisotni na delavnici ter so prevzeli pobudo za nadaljnje aktivnosti. Zavod RS za varstvo narave je k tem izbranim dodal še tri dodatne akcije, ki so vezane na naloge zavoda. Vse akcije so opisane v Akcijskem načrtu Osnutka načrta upravljanja pilotnega območja Pohorje, ki je sestavni del le-tega (NATREG).

Rezultat vseh opisanih aktivnosti je predlog osnutka načrta upravljanja pilotnega območja Pohorje, s čimer so se projektne aktivnosti zaključile.

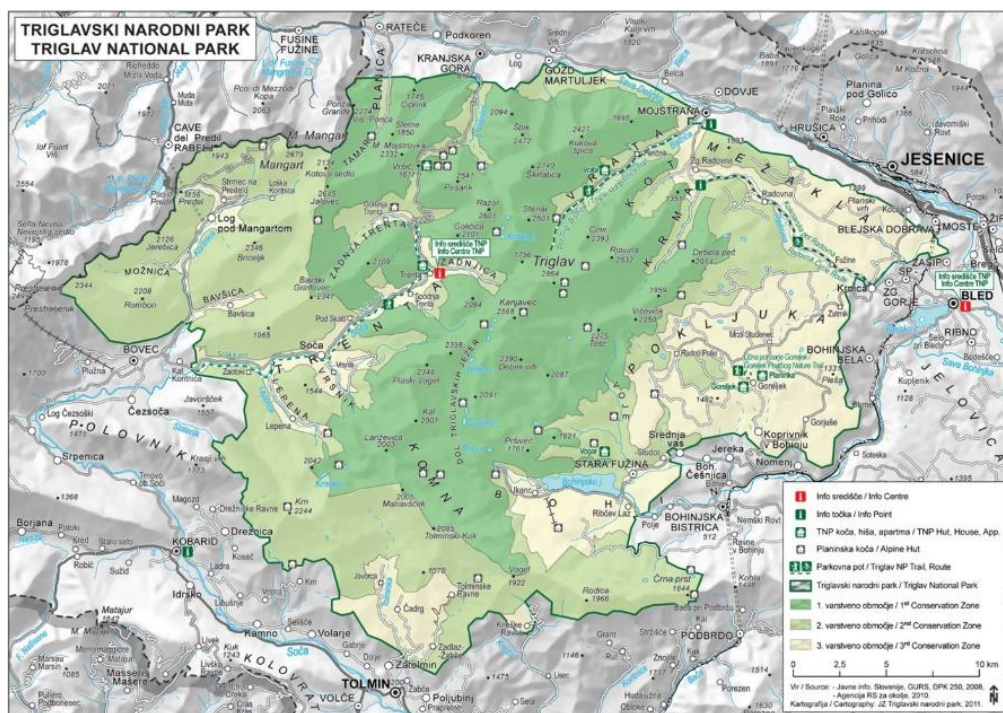
Če bi šlo za "realen primer", bi sledilo posvetovanje z deležniki o osnutku načrta upravljanja ter nadalje obravnava vseh prejetih pripomb, predlogov in stališč. Končni predlog načrta upravljanja bi bil nato predan v uradno proceduro potrditve oziroma sprejema. Z vidika vključevanja deležnikov javne predstavitve in obravnave niso več tako zelo pomembne, če so seveda bili vključeni v predhodnih faza procesa. Na tej točki deležniki le še ocenijo, ali dokončni dokument zadovoljuje njihova pričakovanja in kakšen dejanski vpliv so imeli njihovi prispevki med celotnim procesom načrtovanja (Marega in Uratarič 2011, 29).

9.2 Vključevanje deležnikov v pripravo načrta upravljanja Triglavskega narodnega parka

9.2.1 Izhodišča

Triglavski narodni park (TNP) je edini narodni park v Sloveniji. Sodi med najstarejše evropske parke; prvo varovanje sega že v leto 1924, ko je bil ustanovljen Alpski varstveni park. Razprostira se na severozahodu Slovenije ob meji z Italijo in blizu meje z Avstrijo, na jugovzhodnem delu alpskega masiva. Skoraj popolnoma se prekriva z Vzhodnimi Julijskimi Alpami. Obsega 840 kvadratnih kilometrov, kar je štiri odstotke površine Slovenije. Sega na območja osmih občin: Bovec (30,1 %), Bohinj (26,3 %), Kranjska Gora (16,9 %), Bled (1,8%), Tolmin (8,4 %), Kobarid (3,7 %) Gorje (12,7%) in Jesenice (0,1 %).

Slika 9.9: Meje Triglavskega narodnega parka.



Vir: Triglavski narodni park.

Osrednje poslanstvo Javnega zavoda TNP je varovanje narave, opravlja pa tudi strokovne in raziskovalne naloge. Kot določa Zakon o ohranjanju narave, mora narodni park imeti načrt upravljanja (53. čl.). To določilo je vključeno tudi v leta 2010 sprejeti Zakon o Triglavskem narodnem parku (Ur. l. RS, št. 52/2010), ki v 49. členu določa, da se upravljanje narodnega parka izvaja na podlagi desetletnega načrta upravljanja.

Priporočilo o pripravi načrtov upravljanja za zavarovana območja izhaja tudi iz Konvencije o biološki raznovrstnosti, pod okriljem katere je bil leta 2004 sprejet Program dela za zavarovana območja. Le-ta državam pogodbenicam priporoča, da do leta 2010 pripravijo ali posodobijo načrte upravljanja za vsa zavarovana območja. Sprejem oz. uveljavitev načrta upravljanja pa je bil upravljavcu TNP in državi naložen tudi ob prejemu Diplome Sveta Evrope za zavarovana območja leta 2004 (Triglavski narodni park).

V skladu z zakonodajo je TNP februarja 2011 pristopil k pripravi novega desetletnega načrta upravljanja parka: določitev območij načrta upravljanja, temeljnih ciljev upravljanja, podrobnejše vsebine in strukture načrta upravljanja, sodelujočih v postopku priprave, terminskega načrta priprave posameznih faz postopka priprave, potrebnih finančnih sredstev za izvajanje in drugih nujno potrebnih vsebine za pripravo načrta upravljanja.

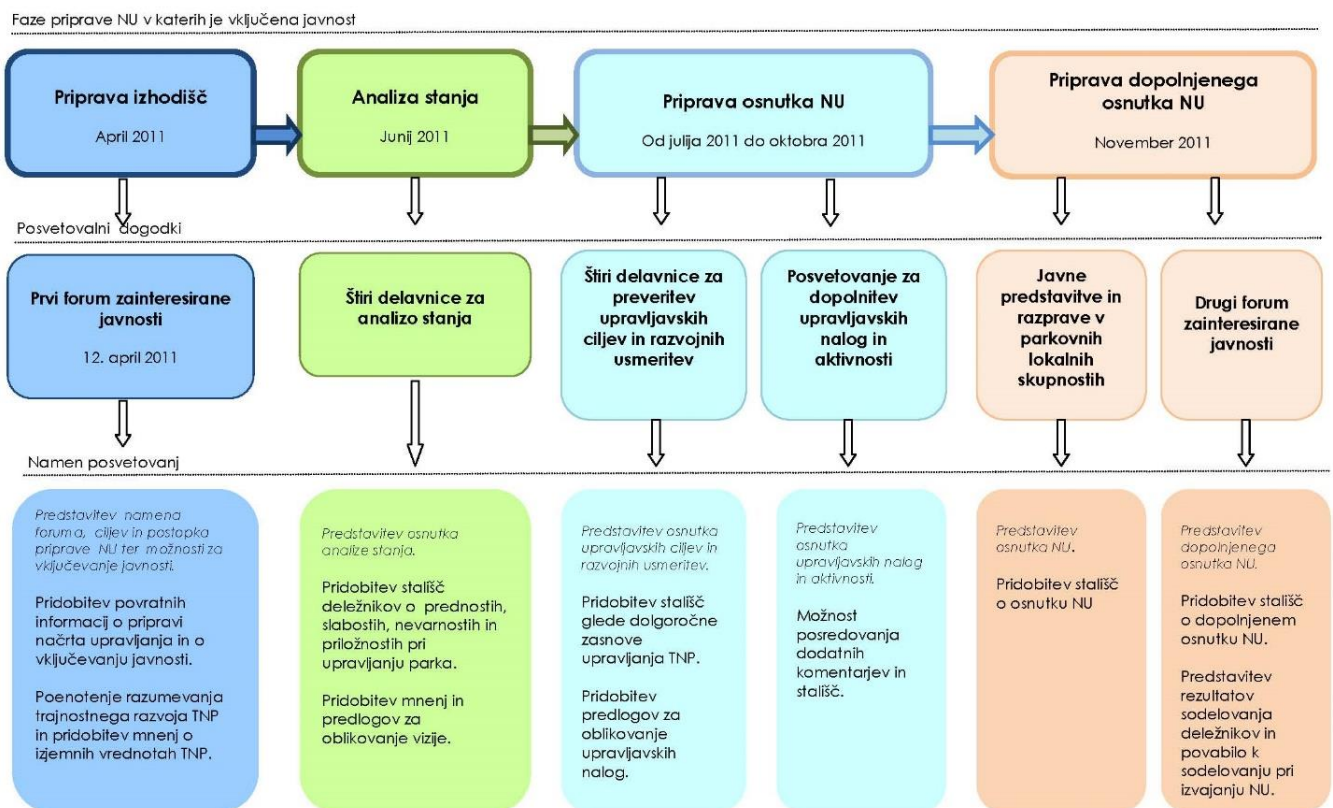
Zakon o Triglavskem narodnem parku sodelovanje javnosti pri upravljanju narodnega parka določa v 41. členu, ki pravi, da se sodelovanje javnosti zagotavlja in uresničuje tudi prek foruma zainteresirane javnosti TNP. Kar zadeva konkretno načrt upravljanja, pa veljajo določila Zakona o ohranjanju narave, ki pa sodelovanje javnosti določa v 57. in 58. členu, in sicer kot "seznanitev javnosti" in "javna predstavitev" ob ustanavljanju zavarovanih območij oz. ob določenih spremembah akta o zavarovanju. Vključevanja deležnikov v pripravo načrta upravljanja ne določa, z izjemo lokalnih skupnosti na zavarovanem območju, ki v postopku sprejemanja načrta upravljanja lahko sodelujejo z mnenjem.

V Javnem zavodu TNP so se zavedali, da je priprava (osnutka) načrta upravljanja obsežen in zahteven projekt, ki ima oz. bi lahko imel velik vpliv na tamkajšnje prebivalce in poslovne subjekte, ter bi posledično lahko botroval k številnim konfliktom. Lokalne skupnosti znotraj TNP in v vplivnem območju so do takrat namreč imele bolj slabe izkušnje s sodelovanjem z TNP, saj je bilo to skorajda neobstoječe. Zato so se v Javnem zavodu TNP odločili, da bodo presegli zakonske zahteve sodelovanja javnosti in v sooblikovanje načrta upravljanja v vseh fazah vključili ključne deležnike in zainteresirane prebivalce parka. Proces vključevanja deležnikov je nadalje vodil Regionalni center za okolje Slovenija.

9.2.2 Potek izvajanja dejavnosti vključevanja deležnikov

V Javnem zavodu TNP so februarja 2011 začeli s pripravo ključnih vsebin načrta upravljanja. Lahko bi rekli, da so pripravili osnutek osnutka načrta upravljanja. Sočasno pa smo pripravili tudi načrt vključevanja deležnikov, ki je shematsko prikazan na Sliki 9.10. Ves čas trajanja procesa so deležniki svoja stališča in predloge lahko posredovali tudi preko elektronske pošte.

Slika 9.10: Shema vključevanja javnosti v pripravo načrta upravljanja TNP.



Vir: Triglavski narodni park.

Proces vključevanja javnosti je bil tudi dobro komunikacijsko podprt. Vsi dokumenti (vabila, poročila, ankete, predstavitve) so bili javno objavljeni na spletni strani TNP pod zavihkom "Sodelujte pri pripravi načrta upravljanja". Sklicani sta bili dve novinarski konferenci, v medijih je bilo objavljenih 15 sporočil za medije in 77 drugih prispevkov, tudi povabila k sodelovanju; obveščanje pa je potekalo tudi na krajevno običajen način (oglasne deske) (Kvač in drugi 2015).

Dejavnosti vključevanja deležnikov²⁶ so se pričele s prvim forumom zainteresirane javnosti, ki je potekal aprila 2011 v Tolminu. Številčnost udeležbe na dogodku in pripravljenost deležnikov za sodelovanje sta nas prijetno presenetila. Poleg z zakonom zahtevanega konstituiranja foruma zainteresirane javnosti je bil glavni namen srečanja predstaviti cilje in strukturo načrta upravljanja, postopek priprave in sodelujoče v tem postopku, terminski načrt priprave posameznih faz postopka ter možnosti za sodelovanje zainteresirane javnosti.

V razpravi, ki je sledila uvodnim predstavitvam, je okoli 70 udeležencev v osmih omizjih izražalo svoja mnenja o največjih vrednotah in o trajnostnem razvoju v TNP, o predlaganih ciljih načrta upravljanja ter o postopku vključevanja deležnikov. Deležniki so prispevali veliko konstruktivnih predlogov. Podajamo povzetek ugotovitev iz vsebinskega poročila, ki so bil pripravljen po forumu in nato objavljena na spletni strani TNP (Triglavski narodni park).

1. Povzetek mnenj in predlogov o največjih vrednotah Triglavskega narodnega parka

Udeleženci so bili mnenja, da so temeljne vrednote, zaradi katerih je območje TNP pravzaprav zavarovano, ustrezno opredeljene v zakonu o TNP. Največji vrednoti sta naravne danosti in pa ljudje, ki živijo na območju parka v sozvočju z naravo. Udeleženci so opozorili, da so vrednote v različnih območjih parka različne. V razpravi so izpostavili velik nabor vrednot, ki jih lahko strnemo v naslednje skupine: naravne vrednote (ohranjena narava in krajina, biotska pestrost, tudi možnosti za obnovljive vire energije), kulturne vrednote (kulturna krajina in stavbna dediščina, pa tudi lokalni običaji in obrti), družbene vrednote (predvsem okoljsko ozaveščeni prebivalci, ki že stoletja trajnostno gospodarijo na območju parka, pa tudi lokalna tradicija, znanje,...) in duhovne vrednote (mir, možnost samote, simbolni pomen Triglava,...). Udeleženci so poudarili tudi, da bi morali o vrednotah bolje poučiti tudi obiskovalce parka, več pa bi morali vlagati tudi v vzgojo mlade generacije za trajnostno sobivanje z naravo.

2. Povzetek mnenj in predlogov o trajnostnem razvoju Triglavskega narodnega parka

Predpogoj za trajnostni razvoj je po mnenju udeležencev blaginja prebivalcev parka. Zato je potrebno ustaviti izseljevanje prebivalcev, omogočiti dejavnosti, ki prinašajo zaslužek, predvsem pa zagotoviti spodbude in motivacijo za mlade, da ostanejo in živijo v parku. Glavno vodilo je zagotoviti kakovost življenja za vse prebivalce TNP (podpora agrarnim skupnostim, širokopasovni internet, prednost pri zaposlovanju v upravi TNP). Med dejavnostmi prebivalcev, ki spodbujajo trajnostni razvoj, so predvsem tradicionalne

²⁶ Dejavnosti vključevanja deležnikov so podrobno opisane v poglavju 9.1.2, zato pri primeru Triglavskega narodnega parka navajamo le, kako smo te dejavnosti izvajali.

dejavnosti, kmetijstvo, obrt, kot tudi izobraževalne dejavnosti, vodništvo in nekatere druge sodobne dejavnosti (storitvene dejavnosti za smučarje, kolesarje,...). Zapleteni administrativni postopki in predpisi, vezani na gradnjo in rabo obnovljivih virov energije, obratovanje sirarn, predpisi o kulturni dediščini in nekateri drugi predstavljajo prebivalcem parka velike ovire in omejitve, ki bi jih bilo po mnenju udeležencev potrebno omiliti in/ali odpraviti. Izpostavljena je bila tudi potreba po boljšem povezovanju med primorskim in gorenjskim delom TNP, kot tudi okrepitev splošnega povezovanja med vsemi akterji. Udeleženci so izrazili potrebo po posodobitvi infrastrukture, ravnanja z odpadki in javnega prevoza, predlagali so, da načrt upravljanja določi normative za upravljanje s planinskimi kočami. Predlagali so tudi vpeljavo okolju prijaznejšega javnega prevoza. Večkrat je bilo jasno izražena potreba po različnih razvojnih vzpodbudah, ki so potrebne za ohranjanje poselitve, za preprečevanje zaraščanja, subvencioniranje tradicionalnega kmetijstva in nadomestila za omejeno rabo. Udeleženci so predlagali tudi, da uprava TNP strokovno svetuje prebivalcem pri prijavljanju na razpise za različna sredstva državnih pomoči ter evropskih skladov. Za trajnostni razvoj TNP bo po mnenju udeležencev potrebno krepiti tudi gospodarstvo, slediti sodobnemu razvoju in uporabljati sodobne tehnologije, krepiti izobraževanje, smotrno razdeliti in usklajevati pristojnosti med sektorji.

3. Povzetek mnenj in predlogov o ciljnih načrta upravljanja

S predstavljenimi cilji so se na splošni ravni vsi udeleženci strinjali. Nekaj udeležencev je bilo mnenja, da je vprašanje o ciljnih preveč strokovno in presplošno. Pojasnili so, da sami lahko največ prispevajo s predstavitvami problemov in potreb s katerimi se srečujejo v praksi v vsakdanjem življenju. Med predlogi glede priprave načrta upravljanja je bila najbolj izpostavljena potreba po dobrem usklajevanju na ravni vsebin, pa tudi usklajevanju z različnimi drugimi dokumenti in sektorji, ter sodelovanju z deležniki, prebivalci in stroko. Med predlogi, ki so se nanašali na vsebino načrta upravljanja, je bila poudarjena potreba po uravnoteženosti in usklajenosti vsebine NU med naravovarstvom in razvojem ter usklajenost rabe in dejavnosti različnih sektorjev. Po mnenju udeležencev bi bilo potrebno na različne načine evidentirati tudi dejanske potrebe, probleme in želje lokalnega prebivalstva, ki naj poleg strokovnih podlag pomenijo enega od temeljev za načrtovanje upravljanja. Upravljavski ukrepi naj med drugim vzpodbudijo dolgoročne izobraževalne programe s področja naravovarstva za vse ravni izobraževanja, pa tudi uvajanje novih tehnologij. Po mnenju udeležencev bo potrebno zagotoviti pravočasno in učinkovito izvajanje nalog iz NU, v ta namen pa določiti jasne kazalnike uspešnosti. V izvajanje bi bilo

potrebno čim bolj vključiti prebivalce parka, ki bi jih bilo potrebno na razpisih prednostno obravnavati z dodatnimi ocenjevalnimi točkami.

4. Povzetek mnenj in predlogov o postopku priprave NU in načrta vključevanja javnosti
Zbrana mnenja in pobude udeležencev prvega foruma o postopku priprave NU in o načrtu vključevanja javnosti so se po večini nanašala na načine obveščanja in na vabila na prihodnje posvetovalne dogodke, na različne oblike posvetovanj, na načine pridobivanja povratnih informacij. Med mnenji in predlogi za dobro obveščanje so udeleženci izrazili željo, naj se na posvetovalne dogodke direktno vabi prebivalce parka in tudi lastnike zemljišč v parku, ki sicer ne živijo v TNP. Zdelo se jim je tudi pomembno, da so sproti obveščani, po pošti ali z uporabo info tabel v krajevnih skupnostih. Po mnenju udeležencev je za sprejemanje NU zelo pomembno, da le-ta poudari prednosti in priložnosti parka, kar je potrebno upoštevati tudi v splošnem informiranju javnosti. Udeleženci so opozorili tudi, da predvidena posvetovanja s prebivalci niso časovno ustrezna zaradi kmetijskih in gozdnih opravil. Med predlogi, ki se nanašajo na načine posvetovanja so udeleženci poudarili, da je poleg vključevanja javnosti nujno potrebno hkratno vključevanje stroke in politike. Preprečiti pa bi bilo potrebno vmešavanje politike v pozni fazi, ko bo NU že zaključen. Udeleženci so izrazili tudi željo po spoznavanju karakteristik drugih parkov iz tujine, sodelovanje na posvetovanjih o specifičnih tematikah, po obravnavah konkretnih problemov ter podajanju konkretnih predlogov in rešitev. Večkrat so poudarili, da je prioriteta človek, ki živi in dela v parku, zato so predlagali več stika z ljudmi ter ogleda na terenu. Izrazili so tudi željo po sprotne obveščanju o spremembah NU ter predlagali, naj se na prebivalce parka prenese tudi čim več dejavnosti za izvedbo NU, ki danes ostajajo na nivoju uprave. Udeleženci so poudarili, da želijo dobiti povratne informacije o tem, kateri od njihovih predlogov so bili upoštevani in kateri ne. Za predloge, ki niso bili upoštevani želijo pridobiti povratne informacije o razlogih za zavrnitev le teh. Na splošno želijo biti seznanjeni o postopkih presojanja podanih predlogov. Na koncu so udeleženci naslovili nekaj konkretnih vprašanj na upravo TNP, vezanih predvsem na načrt upravljanja in njegovo povezavo z že obstoječo zakonodajo. Vprašanja so se nanašala tudi na koncesije in druge akcijske načrte ter na problem masovnosti ter zaščite interesov domačinov. Odgovore na ta vprašanja bo pripravila uprava TNP in jih objavila na spletni strani.

Sledil je sklop štirih delavnic za oblikovanje vizije Triglavskega narodnega parka ter za določitev prednosti, slabosti, priložnosti in nevarnosti (SWOT-analiza). Za slednje smo predhodno s skupino strokovnjakov Javnega zavoda TNP in vabljenimi predstavniki relevantnih sektorjev že izdelali preliminarno SWOT-analizo, ki so jo kasneje udeleženci lokalnih delavnic obravnavali kot izhodiščni nabor predlogov ter ga s svojimi novimi predlogi in mnenji temeljito dopolnili in vsebinsko poglobili.

Delavnice so potekale v maju in juniju 2011 v Mojstrani, Soči, Bohinju in Gorjah. V Mojstrani, Soči in Gorjah je bila udeležba sicer skromna, vendar pa so bile razprave bogate in konstruktivne. Združeni rezultati SWOT-analiz, izvedenih na vseh štirih delavnicah, so predstavljeni v Preglednici 9.10.

Udeleženci v Soči so izrazili razočaranje nad odsotnostjo predstavnikov občine Bovec. Zahtevali so, da se v prihodnje zagotovi njihovo obvezno udeležbo, saj mora občina ne samo podpirati upravljalvske cilje TNP, temveč jih tudi ustrezno vključiti v občinske načrte.

Med drugimi predlogi s poudarili tudi, da bi bilo potrebno okrepiti delo Javnega zavoda TNP z ljudmi na terenu ter tudi izboljšati obveščanje. Skozi boljšo operacionalizacijo zakona pa bi bilo potrebno doseči dejansko doseganje ciljev zakona - preko razvojne službe JZ TNP.

Udeleženci v Gorjah so med drugim predlagali, naj bo spletna stran TNP bolj uporabnikom prijazna in naj bi bil omogočen dostop do vseh ključnih strokovnih podatkov ter da je potrebno povezati vse upravljavce na območju TNP v skupno celoto, ker sicer prihaja do podvajanja nalog.

V Bohinju pa so udeleženci do zadnjega kotička napolnili kulturni dom v Stari Fužini in prav tako podali veliko koristnih mnenj, predlogov in pomislekov. Poudarili so, da prepoznajo veliko več slabosti kot prednosti življenja v TNP. Zelo kritični so bili tudi do posplošenega poimenovanja prebivalcev TNP – po njihovem mnenju bi morali jasno razločevati med lastniki zemljišč, torej stalnimi prebivalci, ki vzdržujejo in ohranjajo kulturno krajino ter tistimi prebivalci, ki v parku bivajo občasno. Lastnike bi bilo po njihovem mnenju potrebno bolje vključiti v odločanje ter bolje upoštevati njihove interese. Poudarjeno so opozorili tudi na delo nadzornikov TNP, ki bi po njihovem mnenju morali opravljati tudi svetovalno funkcijo in biti lastnikom v pomoč. Menijo, da zgolj kaznovalna politika neti spore med ljudmi. Prav tako menijo, da bi morali biti pogoji, ki naj jih izpolnjujejo zaposleni na tej funkciji, bolj jasni, pomembna naj bo izobrazba ter dejstvo, da so nadzorniki domačini (če že ne lastniki) (Triglavski narodni park).

Preglednica 9.10: Združeni rezultati SWOT-analiz, izvedenih na vseh štirih delavnicah.

Prednosti	Slabosti
<p>Neokrnjena narava, mozaična krajina in njuna doživljajska vrednost</p> <p>Bogati vodni in drugi naravni viri</p> <p>Ohranjena kulturna dediščina</p> <p>Legra na tromeji – stičišču kultur</p> <p>Razvita parkovna infrastruktura</p> <p>Simbolni pomen narodnega parka in njegova prepoznavnost</p> <p>Ozaveščenost lokalnih ljudi in povezanost z naravo in kulturno dediščino</p> <p>Možnosti zaposlovanja skozi proizvodnjo in trženje lokalnih produktov ter storitev</p> <p>Potenciali za trajnostni in sonaravni turizem ter blagovno znamko TNP</p> <p>Dobre možnosti za finančne spodbude in razvojne projekte</p> <p>Dolgoletne izkušnje zavarovanja, razvito znanje in dobre prakse</p> <p>Javni zavod TNP – partner in delodajalec</p>	<p>Problemi razreševanja navzkrižnih interesov</p> <p>Prenizka ozaveščenost o parku kot vrednoti</p> <p>Izguba kulturne krajine, stavbne tipike in nesnovne dediščine</p> <p>Neustrezno urejanje prostora</p> <p>Neustrezna lastniška struktura</p> <p>Neuravnotežen nepremičninski trg</p> <p>Šibko medsektorsko sodelovanje in premajhna vključenost lokalnega prebivalstva</p> <p>Neurejena komunalna infrastruktura</p> <p>Neustrezna in netrajnostna prometna ureditev</p> <p>Pomanjkljivo usmerjanje obiska in pomanjkanje celoletnih aktivnosti za obiskovalce</p> <p>Občutki lokalnih prebivalcev o prevelikih omejitvah in ovirah zaradi varstvenih režimov v ZO</p> <p>Izseljevanje, staranje prebivalstva ter beg možganov</p> <p>Slabo razmerje med stalnimi in začasnimi prebivalci</p> <p>Pomanjkanje finančnih in drugih spodbud za lokalne prebivalce</p> <p>Pomanjkanje podpore gospodarskim dejavnostim</p> <p>Ni skupne blagovne znamke, pod katero bi tržili proizvode in storitve TNP</p> <p>Slabo izvajanje zakonodaje v parku</p> <p>Obremenjevanje okolja in netrajnostna raba virov</p> <p>Javni zavod TNP - prešibke pristojnosti, šibkost na področjih razvoja, komuniciranja in nadzora v parku</p>
Priložnosti	Nevarnosti
<p>Prepoznavnost TNP kot priložnost za promocijo in trženje naravnih vrednot in kulturne</p> <p>Ohranjanje in trženje nesnovne dediščine in tradicionalnih znanj</p> <p>Tržni trendi in možnosti za doseg višjih cen</p> <p>Priljubljenost oblik turizma, ki jih omogoča TNP</p> <p>Usmeritve gospodarskih dejavnosti v okoljske tehnologije in varovanje ekosistemskih storitev</p> <p>Trend povečanih vlaganj v raziskovanje in povezovanje</p> <p>Večje možnosti za pridobitev finančnih sredstev</p> <p>Trajnostno urejanje prometa kot priložnost za zaposlitev domačinov</p> <p>Učinkovito izvajanje obstoječe zakonodaje</p> <p>Povezovanje in učenje iz dobrih praks</p>	<p>Pritiski zaradi privlačnosti območja TNP</p> <p>Naraščanje masovnega turizma v sezonah, dnevni turizem</p> <p>Pomanjkanje sodelovanja med različnimi ravni uprave</p> <p>Naraščanje administrativnih zahtev, zakonska prenormiranost in neuskkljenost</p> <p>Neučinkovitost inšpekcijskih služb</p> <p>Neučinkovito izvajanje zakonodaje na državni ravni</p> <p>Zmanjševanje namenskih državnih sredstev</p> <p>Uvajanje nepreizkušenih kmetijskih tehnologij in procesov</p> <p>Okoljske grožnje, ki so posledica človekovih posegov</p> <p>Neustrezna prometna politika in ureditev</p>

Javni zavod TNP – platforma za sodelovanje	Neustrezno prostorsko načrtovanje na ravni države Boljše zaposlitvene možnosti v sosednjih območjih Splošna zloraba oznak eko, bio Slabe ekonomske razmere v svetu – aktualna kriza
--	--

Vir: Triglavski narodni park.

Naslednji sklop štirih delavnic je potekal v novembru 2011 (Tolmin, Bohinj, Log pod Mangartom, Gorje). V vmesnem času je strokovna skupina na osnovi strokovnih podlag in z upoštevanjem predlogov z lokalnih delavnic, osnutek načrta upravljanja dopolnila s predlogom dolgoročnih in operativnih ciljev ter ukrepov in dejavnosti. Njihovo ustreznost kot tudi predvidene metode dela smo najprej preverili na delavnici s strokovno javnostjo. Na podlagi zbranih elementov vizije pa je nastala tudi Vizija Triglavskega narodnega parka.

Vizija Triglavskega narodnega parka

Triglavski narodni park (v nadaljnjem besedilu: narodni park) je kot edinstveno zavarovano območje v alpskem svetu prednostno namenjeno ohranjanju ekosistemov in naravnih procesov, naravnih vrednot, pestrosti habitatnih tipov, živalskih in rastlinskih vrst ter krajin. V naseljenih delih narodnega parka je poudarek na ohranjanju kulturne dediščine in kakovosti kulturne krajine, ki je rezultat dolgoletnega sožitja domačinov in narave. Lokalnim prebivalcem se ob podpori ustreznih vladnih resorjev zagotavljajo ekonomski in družbeni pogoji za trajnostni razvoj dejavnosti, ki omogočajo in podpirajo ohranjanje poselitve, značilne identitete in tradicionalno rabo naravnih dobrin.

Ohranjanje narave in kulturne dediščine, trajnostni razvoj in komunikacija s širšo javnostjo so izzivi in naloge Javnega zavoda Triglavski narodni park, ki lokalnim prebivalcem in obiskovalcem z aktivnim sodelovanjem približuje pomen varstva narave in kulturne dediščine ter trajnostnega razvoja v Alpah. Narodni park je vzoren primer uspešnega usklajevanja različnih interesov, usmerjenih k istemu cilju – ohranjeni naravi, krajini in kulturni dediščini.

Vrednote narodnega parka so motiv in privlačen cilj za obiskovalce, ki spoštujejo izjemnost narave in kulturne dediščine ter mir in tišino. Obiskovalci so z različnimi oblikami trajnostne mobilnosti in urejeno parkovno infrastrukturo usmerjeni v manj ranljive predele narodnega parka, kjer se jim nudi možnosti za doživljanje narave in sprostitev (Triglavski narodni park).

Namen zadnjega sklopa delavnic pa je bil:

- *predstaviti besedilo vizije narodnega parka in pridobiti morebitne komentarje;*
- *predstaviti predloge dolgoročnih in operativnih upravljavskih ciljev ter ukrepov in jih skupaj z deležniki dopolniti oziroma po potrebi predrugačiti;*
- *pritegniti javnost k posredovanju predlogov dejavnosti za uresničitev ukrepov in ciljev (Triglavski narodi park).*

S tem zadnjim sklopom delavnic se je prvi del procesa vključevanja deležnikov zaključil. Na osnovi vseh zbranih predlogov/mnenj/popravkov/dopolnitev se je strokovna skupina lotila priprave celovitega osnutka načrta upravljanja, kar je trajalo do julija 2012. Nadalje pa so sledili uradni postopki obravnavanja in usklajevanja.

18. julija 2012 je osnutek na svoji redi seji obravnaval in potrdil svet Javnega zavoda TNP, nato pa je bil v skladu z zakonom posredovan parkovnim lokalnim skupnostim, da v roku 60 dni podajo mnenje k osnutku (Kvač in drugi 2015, 21). Po pridobitvi mnenj lokalnih skupnosti je bil pripravljen dopolnjen osnutek Načrta upravljanja Triglavskega narodnega parka 2014–2023 (29. 10. 2012) in posredovan v 60-dnevno javno obravnavo²⁷.

V novembru 2012 je bil sklican 2. forum zainteresirane javnosti, sledile pa so še javne predstavitve za parkovne lokalne skupnosti, ki so bile organizirane v Kranjski Gori, Gorjah, Kobaridu, Tolminu, Bovcu in Bohinju. Javni zavod Triglavski narodni park je nato ob upoštevanju mnenj, stališč in pripomb z javnih obravnav septembra 2013 pripravil predlog Načrta upravljanja Triglavskega narodnega parka in ga posredoval Ministrstvu RS za okolje in prostor (Triglavski narodni park).

Glede na zahteve in usmeritve pristojnega ministrstva, obravnavo poročila o izvajanju ZTNP-1 na seji Odbora za okolje in infrastrukturo (junij 2014) ter sklep pristojnega ministra o imenovanju projektne skupine za pripravo predloga načrta upravljanja je bil dokument spremenjen in dopolnjen. Po usklajevanju s sektorji in uskladitvi načrtovalskih nalog z dejanskimi finančnimi zmožnostmi je bil pripravljen dopolnjen predlog načrta upravljanja, ki je bil januarja 2015 predstavljen svetu zavoda. Februarja 2015 je bil dokument predstavljen na okroglih mizah v Občini Bovec in Občini Kranjska Gora, na seji občinskega sveta Občine Bohinj ter na seji KS Stara Fužina (Triglavski narodni park).

Ponovnemu posredovanju pripomb je sledilo obsežno sodelovanje s sektorji, nosilci dejavnosti in rab v narodnem parku. Skladno z opredelitvijo do pripomb in predlogov svetnikov, z uskladitvijo nalog in aktivnostmi drugih ministrstev ter z dopolnitvijo prilagojenih finančnih

²⁷ Javna razgrnitev osnutka je potekala od 30. 10. 2012 do 29. 12. 2012.

izhodišč in dinamiko je bil avgusta 2015 pripravljen dopolnjen predlog načrta upravljanja. Pred obravnavo na seji sveta zavoda (6. 10. 2015) je bil septembra 2015 dopolnjeni predlog načrta upravljanja predstavljen svetnikom in županom parkovnih lokalnih skupnosti (Triglavski narodni park). 5. maja 2016 je Vlada RS izdala Uredbo o načrtu upravljanja Triglavskega narodnega parka za obdobje 2016–2025.

10 RAZPRAVA

Vključevanje javnosti v postopke oblikovanja odločitev o javnih zadevah je proces, s katerim je zainteresiranim posameznikom in skupinam (deležnikom) omogočeno uveljavljanje njihovih interesov in sodelovanje pri načrtovanju in oblikovanju inovativnih rešitev za določen projekt. Ne glede na področje in naravo projekta, ožje strokovne skupine niso več dovolj za oblikovanje končnih odločitev. Četudi gre za visoko usposobljene strokovnjake, ima stroka omejen domet; končni "uporabniki" pa so tisti, ki prav tako lahko povedo, kako se bo zadeva izkazala v praksi. Prepogosto se namreč izkaže, da "papir res vse prenese", v praksi pa se zadeva nikakor ne obnese. Deležniki bodo na projekt gledali z drugačnimi očmi, podali druge vidike in variante, ki so jih snovalci projekta morda spregledali. Z upoštevanjem le-teh bo projekt imel širšo podporo in bo tudi dejansko (za)živel. Nikoli seveda ne bodo vsi zadovoljni s končno odločitvijo, lahko pa se z nekaj truda temu idealu čim bolj približamo. S tem si bomo tudi pridobili zaupanje širše zainteresirane javnosti, kar je dobro izhodišče za prihodnje projekte.

Proces vključevanja deležnikov mora biti pripravljen izključno za določen projekt, skrbno načrtovan, a vseeno zmožen prilagajati se novim situacijam. Jasno moramo vedeti, kaj želimo s procesom vključevanja doseči in kako bo potekal, s tem pa morajo biti seznanjeni tudi vabljeni deležniki. Ključno je komunikativno delovanje, ki mora skozi ves proces zagotavljati strokovnost, legalnost in etičnost. Vzpostaviti je treba interaktivno dvosmerno komunikacijo, ki vsem zainteresiranim omogoča aktivno udeležbo, hkrati pa zadovolji tudi tiste sicer pasivne deležnike, ki bi lahko sprožili konflikte.

Dogodki morajo biti dobro zamišljeni, da so hkrati učinkoviti, a ne prenatrpani z vsebino. Treba je zagotoviti enakopravno zastopnost in vključenost vseh deležnikov – vsi imamo možnost izraziti svoje mnenje, vsako mnenje šteje (in se zapiše), vsi poslušamo drug drugega. Edino nesprejemljivo mnenje je tisto, ki krši obstoječo zakonodajo. Nadalje je bistvena obravnava vseh prejetih mnenj/predlogov in njihova presoja, s katero jih bodisi sprejmemo bodisi zavrnemo; slednje moramo tudi obrazložiti.

Kar zadeva načrtovanje upravljanja zavarovanih območij, se lahko strinjamo, da je zadeva zelo kompleksna. Za pripravo načrta upravljanja je nujna interdisciplinarna ekipa z dobrimi komunikacijskimi sposobnostmi. Zelo priporočljivo je, da so vanjo vključeni strokovnjaki, ki bodisi dobro poznajo to območje bodisi tu živijo. Ne le, da bo to pripomoglo z vidika priprave naravovarstvenih vsebin, ampak tudi pri vzpostavljanju dobrih odnosov v lokalnimi deležniki. Četudi je načrt upravljanja obvezen le za narodne in regijske parke, menim, da bi tak dokument potrebovalo vsako zavarovano območje. Brez dolgoročne vizije in cilje je skorajda nemogoče zagotavljati dobre odnose med varovanjem narave in rabo virov. Še prej pa morajo država in občine večini zavarovanih območij naprej zagotoviti upravljavca. Sodelovanje z deležniki pri pripravi načrta upravljanja pa je že temelj za nadalje dobro sodelovanje med lokalnimi skupnostmi in upravljavcem zavarovanega območja.

Pri primerih, ki sem ju predstavila, se izhodišče za načrtovanje upravljanja razlikuje v dveh bistvenih točkah. Triglavski narodni park obstaja že od leta 1981. Ker je bilo sodelovanje s prebivalci parka v vseh teh letih obstoja skorajda neobstoječe oziroma ni prineslo pričakovanih rezultatov, se je med njimi nabralo veliko slabih izkušenj in grenkega priokusa. Del Pohorja, ki je predstavljal naše pilotno območje, je zavarovano od leta 2004 kot območje Natura 2000. Četudi se Pohorje sooča s številnimi izzivi, predvsem kar zadeva usklajevanje gospodarskih in naravovarstvenih vidikov, je problematika manj pereča (in nekoliko mlajša) kot v Triglavskem narodnem parku. Poleg tega je bilo Pohorje vzorčni primer v okviru projekta, ki je ideji o Regijskem parku dal nov zalet; pri Triglavskem narodnem park pa je šlo za zelo resne odločitve, ki bodo dolgoročno vplivale na življenja tamkajšnjih prebivalcev. To je zagotovo botrovalo k precej različnemu vzdušju na dogodkih v okviru obeh primerov.

Pilotno območje Pohorje

S pilotnim območjem Pohorje je projekt NATREG pokazal, da se s pravo voljo, ekipo in pristopom ter za pravi namen lahko poveže tudi razdrobljeno območje. Kot so povedali predstavniki nekaterih javnih in poslovnih subjektov, so na dogodkih v okviru našega projekta prvič sploh slišali, kaj o določenem izzivu menijo drugi ter predvsem tudi zakaj oz. na čem temelji to mnenje. Nekateri so med seboj že bili v stiku preko telefona in elektronske pošte, tu pa so imeli priložnost, da se z osebo tudi v živo pogovorijo.

Z vključevanjem deležnikov v pripravo osnutka načrta zavarovanega območja v začetni fazi smo si pridobili zaupanje deležnikov, ki se je ohranilo skozi celoten proces. Četudi so deležniki

vedeli, da gre za pripravo osnutka načrta v okviru projekta in ne za obvezujoč dokument, so se redno udeleževali naših dogodkov, prispevali konstruktivne predloge in pripombe ter to priložnost izkoristili za nabiranje izkušenj in znanj za takrat, ko pa bo šlo zares. Rezultat projekta je tako vsebinsko kakovosten in visoko legitimen predlog osnutka načrta upravljanja pilotnega območja Pohorje.

Med projektno ekipo in deležniki se je v skorajda dveh letih sodelovanja vzpostavil res pristen odnos. Zagotovo je k temu pripomogla tudi ekipa sama, saj je bila ne le izjemno strokovna (tako na področju naravovarstva, kot tudi vodenja projektov, vključevanja deležnikov in komuniciranja nasploh), ampak tudi polna zagona, kar so deležniki zagotovo opazili. Torej, da verjamemo v to, kar delamo, da cenimo "njihovo" Pohorje in da jih resnično želimo slišati!

Četudi je šlo le za vzorčni primer, je projekt NATREG²⁸ dvignil zaupanje ljudi do participativnih procesov, kar so pokazali rezultati delavnice o zadovoljstvu s projektom NATREG, ki smo jo izvedli na zadnjem projektne dogodku. Udeleženci so projekt ocenili kot zelo pozitiven. Po njihovem mnenju je bilo zbranih veliko dobrih idej, podatkov in znanja, okrepilo se je sodelovanje med različnimi organizacijami in posamezniki na Pohorju, za katerega si želijo, da bi se krepilo in širilo tudi po koncu projekta, ter tudi, da bi se načrtane akcije in ideje dejansko tudi realizirale. Proces so ocenili kot dobro voden: deležniki smo lahko intenzivno sooblikovali načrt upravljanja.

Projekt NATREG je prejel tudi priznanje Naša Slovenija 2011 v kategoriji "Izobraževanje, usposabljanje in ozaveščanje".

Triglavski narodni park

K procesu vključevanja deležnikov pri pripravi načrta upravljanja Triglavskega narodnega parka²⁹ smo iz že omenjenih razlogov pristopili še bolj premišljeno. Zaradi slabih izkušenj iz preteklosti bi se tu lahko zgodilo, da bi naleteli na negativen odziv v smislu: »zakaj nas sprašujete, če pa potem nič od tega ni nikoli upoštevano«. A že na prvem forumu zainteresirane javnosti je bilo jasno, da deležniki želijo biti vključeni in da želijo izraziti svoje mnenje. Ponekod smo resda naleteli na slabši odziv, vendar pa – kot so nam kasneje deležniki sami povedali – je bila delno težava tudi v obveščanju, informacija o dogodku preprosto ni prišla do ljudi, ki živijo v bolj odročnih predelih znotraj TNP.

²⁸ Vsa gradiva, dokumenti in publikacije so dostopni na spletni strani projekta NATREG.

²⁹ Vsa gradiva, dokumenti in publikacije so dostopni na spletni strani Triglavskega narodnega parka.

Strokovni sodelavci TNP so na dogodkih skrbeli za dodatna vsebinska pojasnila s področja naravovarstva. Pri nekaterih je bilo čutiti, da se v tej vlogi ne počutijo najbolje in da jim primanjkuje določenih komunikacijskih veščin. Toda v toku izvajanja dogodkov so si pridobili tudi ta znanja.

Vključevanje deležnikov je potekalo od samega začetka pa vse do konca, kar je velik korak. Gre za prvi načrt upravljanja v Sloveniji, ki je bil pripravljen na tako participativen način. Vzpostavljen je bil intenziven dialog med lokalnimi prebivalci in TNP, predvsem pa so bile pobude lokalnih skupnosti in domačinov v največji možni meri vključene v načrt upravljanja. Stroka tako ta primer umešča med dobre prakse na tem področju pri nas (Kvač in drugi 2015), pozitiven premik pa je zaznati tudi med lokalnim prebivalstvom. Na vprašanje, kaj menijo o procesu priprave načrta upravljanja, lahko njihove odgovore strnemo takole: »želimo si še več informacij; želimo biti vključeni v razprave; želimo, da so naša mnenja obravnavana ter upoštevana pri sprejemanju odločitev o upravljanju TNP; zadovoljni smo s vključujočim pristopom pri pripravi načrta upravljanja, želimo si še več možnosti, da lahko opozorimo na probleme in predlagamo rešitve, saj bomo le tako lahko tvorno sodelovali pri trajnostnem razvoju parka.« (Triglavski narodni park). S tem pa vsekakor lahko potrdimo, da je "biti med ljudmi" ključen del v procesu priprave načrta upravljanja zavarovanega območja (REC Slovenija 2011, 47).

11 SKLEP

Z ustanavljanjem zavarovanih območij varujemo naravne vrednote, biodiverzitetu, ekosisteme in kulturno dediščino, ki jih sicer ogrožajo človekovi posegi v naravo. Celostno varovanje je možno le z ustreznim upravljanjem zavarovanih območij. Pri tem pa je treba najti pravo razmerje med ohranjanjem narave in gospodarskimi dejavnostmi, ki bodo lokalnim prebivalcem zagotavljale preživetje in hkrati tudi omogočale (trajnostni) razvoj območja.

Ekonomska vrednotenja ekosistemskih storitev³⁰ zavarovanih območij kažejo, da je – dolgoročno – vrednost ohranjene narave (trajnostna raba) precej višja od ne-ohranjene narave (intenzivno

³⁰ Ekosistemske storitve so vse koristi, ki jih ima človeštvo od delovanja ekosistemov. Najpomembnejše ekosistemske storitve po klasifikaciji Millennium Ecosystem Assessment so oskrbovalne storitve (dobrine ali proizvodi, ki jih dobimo iz ekosistemov), uravnalne storitve (koristi, ki jih imamo od uravnalnih funkcij ekosistemov), kulturne storitve (nematerialne koristi ekosistemov) ter podpirne storitve (naravni procesi, ki podpirajo ostale procese) (www.millenniumassessment.org).

izkoriščanje virov). To pomeni, da zavarovana območja imajo razvojni potencial, vendar pa je razvojne aktivnosti treba izvajati znotraj varstvenih režimov, ki regulirajo obremenitev narave in zagotavljajo ohranjanje naravnih vrednot. Pot do najprimernejših rešitev, ki bodo upoštevale tako potrebe/želje lokalnih akterjev kot tudi naravne danosti, je celovito načrtovanje upravljanja s sodelovanjem vseh zainteresiranih deležnikov določenega območja. Doseganje dialoga, ki omogoča usklajevanje interesov, je možno le s komunikativnim delovanjem in ne z enostranskimi komunikacijskimi pristopi. Dvosmernost oziroma interaktivnost komuniciranja je ključno načelo komunikativnega delovanja – izraziti svoje mnenje, slišati mnenje drugih ter sklepati kompromise.

Le-to pa mora biti vzpostavljeno že pred ustanovitvijo zavarovanega območja, se izvajati skozi celoten postopek priprave načrta upravljanja in nadalje pri upravljanju parka nasploh, torej gre za stalnost komuniciranja na dolgi rok. Zavarovano območje je živ organizem z vidika narave in ljudi, ki tu živijo in delajo. Zato mora upravljavec tudi nadaljnje razvojne odločitve sprejemati skupaj z njimi, saj bodo le-te nanje vplivale.

Priprava načrta upravljanja temelji na zakonskih in strokovnih (naravovarstvenih) podlagah. Prvi izziv komunikativnega delovanja je preseči nizko kredibilnost strokovnih mnenj med ljudmi, drugi izziv pa način, kako le-ta deležnikom predstaviti – kajti preveč strokovna/tehnična razlaga bo zaradi kompleksnosti (morda) nerazumljiva, pri preveč poenostavljeni predstavitvi pa bi deležniki lahko dobili občutek, da se jih podcenjuje. Še en vidik pa so emocije – izvajalci projekta bolj predmetno gledajo na območje, medtem ko so prebivalci nanj čustveno navezani, česar nikakor ne smemo zanemariti.

Pregled teorije in študiji primerov sta pokazala, da lahko obe hipotezi potrdimo. Četudi smo se v magistrski nalogu ukvarjali s specifikko priprave načrtov upravljanja, lahko ugotovitve apliciramo bolj ali manj na vsa področja javnega družbenega delovanja. Vključevanje javnosti ne le da bistveno pripomore k legitimnosti sprejetih odločitev in tako prispeva k uspešnosti projekta, ampak je nujno za dejansko realizacijo projekta. Stopnja legitimnosti odločitev, sprejetih skozi proces vključevanja javnosti, pa je odvisna od izvedbe vključevalskega procesa, ki do teh odločitev pripelje. V tem kontekstu pa lahko visoko legitimnost dosežemo le s komunikativnim delovanjem.

Spodbudno je, da se premiki v smeri k temeljnima načelom participacije sicer dogajajo; manj spodbudno pa je, da kljub uspehu dosedanjih dobrih praks tovrsten pristop še vedno ni prva izbira. Pogosto se zanj odločajo šele, ko deležniki zaradi ne-vzpostavitve ustreznega sodelovanja projekt popolnoma zavrnejo. In, kot pravijo, po toči zvoniti je prepozno: s tem se izgubi še kako potrebno zaupanje deležnikov, kar pa je slaba popotnica tudi za nadaljnjo realizacijo projekta. V izogib slabim praksam bi bilo tako potrebno vključevanje javnosti v zakonodaji višje normirati, predvsem pa usposabljanje vse akterje: nosilce projektov za izvajanje participativnih postopkov in državljanke za aktivno sodelovanje v le-teh.

12 LITERATURA

- *Agencija RS za okolje*. Dostopno prek: <http://www.arso.gov.si/> (20. marec 2016).
- Alexander, Mike. 2008. *Management Planning for Nature Conservation*. Nizozemska: Springer Netherlands.
- Arnstein Sherry R., 1969. NASLOV Dostopno prek: http://lithgow-schmidt.dk/sherry-arnstein/ladder-of-citizen-participation_en.pdf (12. april 2016).
- Baudé, Stéphane, Gilles Heriard Dubreuil, Senka S. Vrbica, Andrej Klemenc in Mateja Šepec Jeršič. 2011. Kaj ustvarja ugodno okolje za razvoj participativne demokracije? V *Bela knjiga o soudeležbi javnosti pri okoljskih, prostorskih in naravovarstvenih procesih trajnostnega razvoja Slovenije*, ur. REC Slovenija, 22–31. Ljubljana: REC Slovenija.
- Berginc, Mladen, Jelka Kremesec-Jevšenak in Jana Vidic, ur. 2007. *Sistem varstva narave v Sloveniji*. Ljubljana: Ministrstvo za okolje in prostor.
- Bizjak, Janez, ur. 2008. *Zavarovana območja v Sloveniji*. Ljubljana: Ministrstvo za okolje in prostor.
- Danev, Gregor, Jurij Gulič, Sebastjan Štruc in Amela Smajić Hodžić, ur. 2011. *Vodnik vsebin priprave načrtov upravljanja (za)varovanih območij. Projekt NATREG*. Ljubljana: Zavod Republike Slovenije za varstvo narave.
- Danev, Gregor, Jurij Gulič, Amela Smajić Hodžić, Mateja Nose Marolt, Milena Marega, Nina Uratarič, Ana Vidmar, Blanka Bartol, Eva Stare, Mateja Softić in Lina Pavletič. 2010. *NATREG Procesni načrt izdelave osnutka Načrta upravljanja pilotnega območja Pohorje*. Dostopno prek: <http://www.natreg.eu/pohorje/o-projektu/proces-nacrta-upravljanja> (15. marec 2016).
- Divjak, Tina in Goran Forbici. 2014. *Vključevanje javnosti v pripravo predpisov. Mednarodna analiza pravnega okvirja z izborom dobrih praks*. Ljubljana: CNVOS.

- Divjak, Tina, Goran Forbici, Milena Škrl Marega in Mojca Gregorič. 2015. *Smernice za vključevanje deležnikov v pripravo predpisov. Priporočila in obrazci*. Ljubljana: Ministrstvo za javno upravo Republike Slovenije.
- Duck, Steve. 2009. *The basics of communication. A relational perspective*. Canada: Sage Publications, Inc.
- Dudley, Nigel and Sue Stolton, ur. 2008. *Defining protected areas: an international conference in Almeria, Spain*. Gland, Switzerland: IUCN.
- Eurosite. 1999. *Eurosite Management Planning Toolkit 99*. Tilburg: Eurosite.
- Fiske, John. 2004. *Uvod v komunikacijske študije*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Friedman, Andrew L. in Samantha Miles. 2006. *Stakeholders. Theory and Practice*. New York: Oxford University Press.
- Gramberger, Mark, ur. 2001. *Citizens as Partners. OECD Handbook On Information, Consultation And Public Participation In Policy-Making*. Francija: OEDC Publications.
- Getzner, Michael, Michael Jungmeier in Sigrun Lange. 2010. *People, Parks and Money. Stakeholder involvement and regional development: a manual for protected areas*. The NATREG project. Celovec: Verlag Johannes Heyn.
- Habermas, Jürgen. 1984. *The Theory of communicative action Vol. I*. Boston: Beacon Press.
- Habermas, Jürgen. 1987. *The Theory of communicative action Vol. II*. Cambridge: Polity Press.
- Habermas, Jürgen. 1989. *Strukturne spremembe javnosti*. Ljubljana: ŠKUC, Znanstveni inštitut Filozofske fakultete.
- Hladnik, Jelena in Lučka Letič, ur. 2010. *Naravni parki Slovenije*. Ljubljana: Slovenska turistična organizacija ter Ministrstvo za okolje in prostor.
- Hunt, Todd in James E. Grunig. 1995. *Tehnike odnosov z javnostmi*. Ljubljana: DZS.
- IUCN. 2001. *Financing Protected Areas Guidelines for Protected Area Managers*. Gland: IUCN.
- Jones-Walters, Lawrence, Mark Snethlage, Kristijan Civic, Ayeseğül Çil in Ingeborg Smit, ur. 2009. *Making the connection! Guidelines for involving stakeholders in the implementation of ecological networks*. Tilburg: ECNC–European Centre for Nature Conservation.
- Kos, Drago. 1995. *Javno mnenje in okoljska zavest*. Ljubljana: Gea College.
- - - - 2002a. *Praktična sociologija za načrtovalce in urejevalce prostora*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

- - - - 2002b. Interaktivno komuniciranje in soodločanje. V *Aarhuška konvencija v Sloveniji. Strokovna priporočila za implementacijo Konvencije o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah*, Marega Milena in Drago Kos, 21–22. Ljubljana: Regionalni center za okolje za srednjo in vzhodno Evropo.
- - - - 2010. Prostorsko urejanje med "stroko" in "piarom". *Teorija in praksa* 47 (2-3) : 413–434.
- Kozjanski park. 2007. *Predlog osnutka načrta upravljanja za zavarovano območje Kozjanski park*. Dostopno prek: http://www.lex-localis.info/files/d50f70cf-1fba-44bc-aed3-d5f5e3d43d8b/633639018427031250_nacr%20upravljanja%20Kozjanski%20park.pdf (15. 4. 2016)
- - - - 2016. *Program dela in finančni načrt javnega zavoda Kozjanski park za leto 2016*. Dostopno prek: http://kozjanski-park.si/?page_id=224 (15. 4. 2016)
- Kuhar, Metka. 2015. Dialoške razsežnosti medosebnega komuniciranja v socialnem kontekstu. *Teorija in praksa* 52 (6) : 1212–1230.
- Kvač, Barbara, Marko Peterlin in Senka Vrbica. 2015. *Dobre prakse vključevanja javnosti na področju varstva okolja in urejanja prostora*. Ljubljana: PIC.
- Littlejohn, Stephen W. in Karen A. Foss. 2008, 2005. *Theories of Human Communication*. Belmont: Wadsworth.
- Marega Milena in Drago Kos, ur. 2002. *Aarhuška konvencija v Sloveniji. Strokovna priporočila za implementacijo Konvencije o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah*. Ljubljana: Regionalni center za okolje za srednjo in vzhodno Evropo.
- Marega Milena in Nina Uratarič. 2011a. *Smernice za vključevanje deležnikov v pripravo načrtov upravljanja (za)varovanih območij. Projekt NATREG*. Ljubljana: Regionalni center za okolje Slovenija.
- - - - 2011b. *How to organize a stakeholder engagement event*. Presentation materials for a workshop on Stakeholder involvement and awareness raising (5. oktober 2011).
- Miller, Katherine. 2005, 2003. *Communication Theories. Perspectives, Processes, and Context*. New York: McGraw-Hill.
- Morse, Stephen, Simon Bell. 2010. *Stakeholder participation in sustainable development*. Dostopno na: <http://www.eoearth.org/view/article/156236> (24. marec 2016)
- Nared, Janez, Drago Perko in Nika Razpotnik Visković, ur. 2011. *Razvoj zavarovanih območij v Sloveniji*. Ljubljana: Založba ZRC.

- NATREG. Dostopno prek: www.natreg.eu/pohorje (25. februar 2016).
- Natura 2000. Dostopno prek: <http://www.natura2000.si/index.php?id=45> (25. marec 2016)
- Nose Marolt, Mateja in Jurij Gulič, 2010. Pohorje. V *NATREG – Kako upravljati (za)varovana območja narave, da bodo postala priložnost za trajnostni razvoj. Uvodna projektna brošura*, ur. Uratarič, Nina, 2–5. Ljubljana: Regionalni center za okolje za vzhodno in srednjo Evropo Slovenija.
- Nose Marolt, Mateja. 2014. *Sodelovanje javnosti pri doseganju ciljev omrežja NATURA 2000 in izvajanju vodne direktive. Magistrsko delo*. Ljubljana: Biotehniška fakulteta.
- Odlok o Programu varstva in razvoja Parka Škocjanske jame za obdobje 2013–2017. Ur. l. RS 11/2014 (11. februar 2016).
- OECD. 2011. *Citizens as partners. Handbook on information, consultation and public participation policy making*. Pariz: OECD.
- Pisano, Umberto, Lisa K. Lange, Katrin Lepuschitz in Gerald Berger, ur. 2015. *The role of stakeholder participation in European sustainable development policies and strategies*. Dunaj: ESDN Office at the Institute for Managing Sustainability.
- Pound, Diana. 2008. *Stakeholder dialogue. A good practice approach to participation. Training Manual*. Ashford: Dialogue Matters.
- Pritchard, Dave, ur. 2010. *Ramsar Handbook 5. Partnerships*. 4th Edition. Gland: Ramsar Convention Secretariat.
- REC Slovenija. 2011. *Vključevanje javnosti v pripravo Načrta upravljanja Triglavskega narodnega parka*. V *Bela knjiga o soudeležbi javnosti pri okoljskih, prostorskih in naravovarstvenih procesih trajnostnega razvoja Slovenije*, ur. REC Slovenija, 47. Ljubljana: REC Slovenija.
- Reed, Mark M. 2008. *Stakeholder participation in environmental management: a literature review*. *Biological Conservation* 141:2417–2431.
- Regionalni center za okolje. 2002. *Strokovna priporočila za sodelovanje javnosti pri strateških presojah vplivov na okolje. Predlog*. Ljubljana: REC
- Rientjes, Sandra, ur. 2000. *Communicating Nature Conservation. A Manual on Using Communication in Support of Nature Conservation Policy and Action*. Nizozemska: European Centre for Nature Conservation.
- Rodela, Romina in Andrej Udovč. 2008. *Participation in nature protection: Does it benefit the local community? A Triglav National Park case study*. *International Journal of Biodiversity Science and Management* 4:209-218.

- Ruzzier, Mitja, Jasmina Žujo, Miha Marinšek in Samo Sosić. 2010. *Smernice za pripravo poslovnega načrta za varovana območja narave. Projekt NATREG*. Ljubljana: Meritum.d.o.o.
- Snethlage, M. A., B. Delbaere, M. Elliott & L. M. Jones-Walters, ur. 2012. *How to plan for Nature – Handbook: Engaging and communicating with stakeholders*. Tilburg: ECNC.
- Splichal, Slavko. 1997. *Javno mnenje*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- SSKJ. 2008. Dostopno prek <http://bos.zrc-sazu.si/sskj.html> (20. marec 2016).
- Stoll-Kleemann, Susanne. 2005. *Voices for Biodiversity Management in the 21st Century*. Environment, december 2005.
- Šepec Jeršič, Mateja in Andrej Klemenc. 2011. *Današnje stanje. V Bela knjiga o soudeležbi javnosti pri okoljskih, prostorskih in naravovarstvenih procesih trajnostnega razvoja Slovenije*, ur. REC Slovenija, 19–21. Ljubljana: REC Slovenija
- Škerlep, Andrej. 1989. *Pojmovanje javnosti v kritični teoriji Jürgena Habermasa. Spremnna beseda*. V Habermas, Jürgen. 1989. *Strukturne spremembe javnosti*. Ljubljana: ŠKUC, Znanstveni inštitut Filozofske fakultete. 301–319.
- - - - 1997. *Komunikacija v družbi, družba v komunikaciji*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- - - - 2002. *Javnost, javno mnenje in diskurzivna racionalnost*. Družboslovne razprave, XVIII, 41: 153-169.
- Thomas, Lee in Julie Middleton, ur. 2003. *Guidelines for management planning of protected areas. Best Practice Protected Area Guidelines Series No. 10*. Gland: IUCN. Velika Britanija: Cambridge.
- Trenholm, Sarah. 2004. *Interpersonal Communication*. New York: Oxford University Press, Inc.
- *Triglavski narodni park*. Dostopno prek: www.tnp.si, 6. 5. 2016.
- Ule, Mirjana. 2009. *Psihologija komuniciranja in medosebnih odnosov*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Uratarič, Nina, ur. 2010. *NATREG – Kako upravljati (za)varovana območja narave, da bodo postala priložnost za trajnostni razvoj. Uvodna projektna brošura*. Ljubljana: Regionalni center za okolje za vzhodno in srednjo Evropo Slovenija.
- - - - ur. 2011. *NATREG – Kako upravljati (za)varovana območja narave, da bodo postala priložnost za trajnostni razvoj. Zaključna projektna brošura*. Ljubljana: Regionalni center za okolje za vzhodno in srednjo Evropo Slovenija.

- *Ustava Republike Slovenije*. Ur. l. RS, 68/06 (30. junij 2006).
- Vrbica, Senka. 2012. *Aarhuška konvencija v teoriji in praksi. Delavnica za začetnike. Gradivo*. Ljubljana: Center Evropa.
- Vreg, France. 1990. *Demokratsko komuniciranje*. Maribor: Založba Obzorja.
- Wood, Julia T. 2004. *Communication Theories in Action. An Introduction*. Belmont: Wadsworth.
- *Zakon o ohranjanju narave (ZON)*. Ur. l. RS 96/2004, 61/2006 (30. avgust 2004).
- *Zakon o prostorskem načrtovanju (ZPNačrt)*. Ur. l. 33/07 (13. april 2007).
- *Zakon o ratifikaciji Konvencije o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah (MKDIOZ)*. Ur. l. RS 17/2004 (7. junij 2004).
- *Zakon o Triglavskem narodnem parku (ZTNP-1)*. Ur. l. RS 52/2010 (30. junij 2010).
- *Zakon o umeščanju prostorskih ureditev državnega pomena v prostor (ZUPUDPP)*. Ur. l. 80/10 (12. oktober 2010).
- *Zakon o varstvu okolja (ZVO-1)*. Ur. l. RS 41/2004 (13. april 2006).
- Znanstveno-raziskovalno središče Koper. 2010. *CRP Konkurenčnost Slovenije 2008–2013: Oblikovanje učinkovitega sistema zavarovanih območij v Sloveniji*. Končno poročilo. Koper: Znanstveno-raziskovalno središče Koper, Univerza na Primorskem.