

UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Tanja Mencinger

Ureditev Triglavskega narodnega parka z vidika odnosa med državo in  
lokalnimi skupnostmi

Magistrsko delo

Ljubljana, 2017

UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Tanja Mencinger

Mentorica: izr. prof. dr. Irena Bačlija Brajnik

Ureditev Triglavskega narodnega parka z vidika odnosa med državo in  
lokalnimi skupnostmi

Magistrsko delo

Ljubljana, 2017

*Iskreno se zahvaljujem mentorici,izr. prof. dr. Ireni Bačlija Brajnik za prijaznost,  
potrpežljivost in usmerjanje pri pisanju magistrskega dela.*

*Najlepša hvala tudi županom občin Bohinj, Gorje, Kranjska Gora in Tolmin za vaš čas.*

*Hvala tudi soprogu Marku za moralno podporo, potrpljenje in prijazne besede ob nastajanju  
magistrskega dela.*

## **Ureditev Triglavskega narodnega parka z vidika odnosa med državo in lokalnimi skupnostmi**

V današnjem času, ko število ljudi po svetu narašča, postaja varovanje in ohranjanje narave vedno bolj pomemben cilj, h kateremu stremijo države po vsem svetu. Zavarovana območja trenutno pokrivajo okoli desetino površine zemlje, povečuje pa se tudi pomen upravljanja teh območij. Ustrezno upravljanje ima velik vpliv na doseganje ciljev zavarovanih območij in na razvoj lokalnih skupnosti. Triglavski narodni park je edini narodni park v Sloveniji, ki je bil ustanovljen z namenom ohranjanja naravnih in kulturnih vrednot. Zakon o Triglavskem narodnem parku določa, da je upravljavec javni zavod, ki v upravljanje narodnega parka vključuje tudi parkovne lokalne skupnosti, prebivalce narodnega parka, lastnike zemljišč v narodnem parku in zainteresirano javnost. Upravljanje Triglavskega narodnega parka predstavlja poseben izziv za upravljavca, saj mora skrbeti za ohranjanje naravnih in kulturnih vrednot na eni strani in usklajevati želje ter potrebe lokalnih skupnosti na drugi strani. Raziskovali smo odnos med državo in lokalnimi skupnostmi na primeru upravljanja Triglavskega narodnega parka in poskušali ugotoviti, ali bi decentralizacija upravljanja Triglavskega narodnega parka pomenila večje zadovoljstvo lokalnih skupnosti ter vodila v učinkovitejše upravljanje parka. Učinkovito upravljanje parka in doseganje ciljev, zaradi katerih je bil ustanovljen, je možno le, če so akterji, ki delujejo na območju parka, povezani v sistem, ki ima ustrezno podporo v zakonskih dokumentih.

**Ključne besede:** lokalna skupnost, upravljanje, Triglavski narodni park, decentralizacija.

## **Regulation of Triglav National Park from the aspect of relationship between the state and local communities**

Nowadays, when the global population is increasing, the protection and conservation of nature are becoming a very important goal of countries all over the world. Currently, protected areas cover approximately one tenth of the Earth's surface. The importance of management of these areas has also increased. Appropriate management greatly impacts the achievement of goals of protected areas and the development of local communities. Triglav National Park is the only national park in Slovenia that was established with the purpose of preserving natural and cultural values. The Triglav National Park Act stipulates that the park manager is a public institution that also incorporates local communities living within the park, the local population, land owners and the interested public in the management of the park. The management of Triglav National Park poses a special challenge for the manager because it has to provide for the preservation of natural and cultural values on one hand as well as harmonise the wishes and needs of local communities on the other hand. We have researched the relationship between the state and local communities on the example of Triglav National Park management, and we strived to find whether Triglav National Park management decentralisation would bring greater satisfaction to local communities and if it would lead to a more effective park management. Effective park management and the attainment of goals as determined with its establishment, is possible only if all stakeholders working in the park area are connected in a system with appropriate support in legal documents.

**Key words:** local community, management, Triglav National Park, decentralisation.

## KAZALO

1	UVOD.....	7
2	METODOLOGIJA .....	7
2.1	Opredelitev raziskovalnega problema .....	7
2.2	Raziskovalna vprašanja in hipoteze .....	9
2.3	Metode raziskovanja .....	10
3	DRŽAVA IN LOKALNA SAMOUPRAVA .....	10
3.1	Opredelitev pojmov .....	10
3.1.1	Država.....	10
3.1.2	Lokalna samouprava.....	11
3.1.3	Lokalna skupnost.....	13
3.1.4	Občina.....	14
4	NALOGE IN PRISTOJNOSTI SLOVENSКИH OBČIN .....	14
5	ODNOS MED DRŽAVO IN LOKALNIMI SKUPNOSTMI .....	18
5.1	Decentralizacija .....	18
5.2	Subsidiarnost.....	22
5.3	Nadzor države nad delovanjem lokalnih skupnosti .....	22
6	UPRAVLJANJE ZAVAROVANIH OBMOČIJ .....	26
6.1	Zavarovana območja.....	26
6.2	Upravljanje zavarovanih območij .....	29
6.2.1	Upravljanje s strani države (javni zavod kot upravljavec zavarovanega območja)	33
7	TRIGLAVSKI NARODNI PARK .....	33
7.1	Območje parka .....	36
7.2	Upravljanje in vloga lokalnih skupnosti .....	38
8	UPRAVLJANJE TRIGLAVSKEGA NARODNEGA PARKA IN PREDLOG UREĐITVE Z VIDIKA ODNOSA MED DRŽAVO IN LOKALNIMI SKUPNOSTMI.....	44
9	ZAKLJUČEK .....	58
10	LITERATURA .....	61
	PRILOGE .....	65

Priloga A: Intervju z županom Občine Tolmin, g. Urošem Brežanom, opravljen dne 2. 8. 2017.....	65
Priloga B: Intervju z županom Občine Gorje, g. Petrom Torkarjem, opravljen dne 30. 8. 2017.....	66
Priloga C: Intervju z županom Občine Bohinj, g. Francem Kramarjem, opravljen dne 11. 9. 2017.....	70
Priloga Č: Intervju z županom Občine Kranjska Gora, g. Janezom Hrovatom, opravljen dne 12. 9. 2017.....	72

### **Kazalo tabel**

Tabela 6.1: Načini upravljanja zavarovanih območij v tujini ter stopnja odločanja .....	31
Tabela 7.1: Upravljavski cilji za obdobje 2016–2025 .....	41
Tabela 8.1: SWOT analiza obstoječega sistema javnih zavodov za upravljanje zavarovanih območij .....	52

### **Kazalo slik**

Slika 7.1: Lega in meje narodnega parka ter varstvenih območij .....	37
--	----

## **1 UVOD**

Varovanje in ohranjanje narave v današnjem času postaja vedno bolj pomemben cilj, h kateremu stremijo države po vsem svetu. Zavarovana območja trenutno pokrivajo okoli desetino površine zemlje, v prihodnosti pa lahko pričakujemo nadaljnjo rast števila zavarovanih območij (International Union for Conservation of Nature 2008, 7). Pojem zavarovano območje zajema širok spekter poimenovanj določenega območja, hkrati pa zajema tudi veliko različnih pristopov upravljanja teh območij (International Union for Conservation of Nature 2008, 3). Z razvojem in vzpostavljanjem novih zavarovanih območij, se je povečal tudi pomen upravljanja teh območij, saj je spretnost izbiranja in kombiniranja različnih pristopov upravljanja znotraj in med zavarovanimi območji pogosto ključ do učinkovitega delovanja sistema, ki vodi do razvoja območja (International Union for Conservation of Nature 2008, 3). Ustrezno upravljanje ima tako velik vpliv na doseganje ciljev zavarovanih območij in na razvoj lokalnih skupnosti.

Triglavski narodni park je edini narodni park v Sloveniji, ustanovljen pa je bil z namenom ohranjanja naravnih in kulturnih vrednot. Nahaja se znotraj ozemlja osmih občin, z njim pa upravlja javni zavod. Najvišji organ upravljanja predstavlja svet zavoda, v katerem imajo svoje predstavnike ustanovitelj narodnega parka, lokalne skupnosti z območja parka, zainteresirana javnost in zaposleni v javnem zavodu (Zakon o Triglavskem narodnem parku, 39. čl.).

Upravljanje Triglavskega narodnega parka predstavlja poseben izziv za upravljavca, saj mora skrbeti za ohranjanje naravnih in kulturnih vrednot na eni strani in usklajevati želje ter potrebe lokalnih skupnosti in drugih akterjev na drugi strani.

## **2 METODOLOGIJA**

### **2.1 Opredelitev raziskovalnega problema**

Evropska listina lokalne samouprave opredeljuje lokalno samoupravo kot »pravico in sposobnost lokalnih oblasti, da v mejah zakona urejajo in opravljajo bistveni del javnih zadev v okviru svojih nalog in v korist lokalnega prebivalstva« (Evropska listina lokalne samouprave, 3. čl.). Ko govorimo o razmerju med državo in lokalnimi skupnostmi, ne moremo mimo pojma decentralizacije. Ideja teorije o decentralizaciji temelji na tem, da je celotna sfera oblasti enotna, vendar država del javnih nalog, ki so lokalnega pomena, prenese na lokalne skupnosti, ki naj bi te naloge opravljale samostojno, s svojimi organi in sredstvi, vendar vseeno pod nadzorom centralnih državnih organov (Šmidovnik 1995, 33–34).

Decentralizacija naj bi prinašala naslednje prednosti; preprečevanje koncentracije politične moči, lokalizacijo političnih konfliktov, sodelovanje občanov pri upravljanju, vse do samoupravljanja v sferi avtonomnih lokalnih interesov in izboljšanje kvalitete služb zaradi pritiska lokalnih potreb (Grah v Černetič 2005, 10). Decentralizacija po eni strani lahko spodbuja sodelovanje med državo in nedržavnimi organizacijami ter lokalnimi skupnostmi, po drugi strani pa se pojavlja problem oz. slabost, da v nekaterih primerih lokalne skupnosti v svojih vrstah nimajo dovolj usposobljenih ljudi, na katere bi se lahko prenesla odgovornost upravljanja (McNeely in drugi 1994, 4.1 pogl.).

Tudi na področju varovanja in ohranjanja narave mnoge države v Evropi poskušajo decentralizirati svoje naloge (na primer upravljanje nacionalnih parkov). V primeru varovanja narave se lokalni akterji pogosto izkazujejo kot najprimernejši nosilci razvoja, saj najbolje poznajo in razumejo potrebe območja. »Zelo pomembno je vključevanje lokalnega prebivalstva, ki že samo po sebi lahko nosi razvojni potencial, poleg tega pa je potrebna tudi podpora države ter Evropske unije z različnimi razvojnimi instrumenti ter ukrepi« (Cigale in drugi v Rutar 2010, 13). Vendar pa, kot smo omenili v prejšnjem odstavku, lahko prenos pristojnosti na lokalno raven prinese tudi pomanjkljivosti oz. slabosti. V primeru, da bi področje ohranjanja narave prenesli v popolno pristojnost lokalnih skupnosti, ob tem pa ne bi ohranili normativnih standardov, po katerih se morajo ravnati, bi težko ohranili enotno območje, ki je nacionalnega pomena, še posebej, če se razteza čez ozemlje več lokalnih skupnosti. Lokalni akterji se morajo zavedati pomena varovanja oziroma ohranjanja narave (in to včasih postaviti pred potrebe območja) ter pomena trajnostnega/sonaravnega razvoja.

V Sloveniji imamo ustanovljen en nacionalni park – Triglavski narodni park (TNP). Ustanovljen je bil z namenom ohranjanja naravnih in kulturnih vrednot, poleg tega pa ima pomen tudi za trajnostno razvijanje tradicionalnih gospodarskih panog, predvsem kmetijstva, gozdarstva in turizma, ter za zagotavljanje ustreznih materialnih in drugih pogojev za življenje in delo lokalnega prebivalstva (Rutar 2010, 47). Triglavski narodni park se že od sprejetja Zakona o Triglavskem narodnem parku (ZTNP) iz leta 1981 sooča s problematiko v sami urejenosti parka. Prvi zakon je opredelil pravno formalne ukrepe, kot so prepovedi in kazni, ki se nanašajo na varovanje zavarovanega območja (npr. prepoved vnašanja neavtohtonih gozdnih rastlinskih vrst, prepoved gradnje novih stanovanjskih hiš za stalno ali začasno prebivanje, gradnja novih gostinsko turističnih objektov itd.), izpuščen pa bil zelo pomemben del, ki se nanaša na razvoj lokalnega prebivalstva (Bajde in drugi v Rutar, 48). Z novim zakonom o Triglavskem narodnem parku (ZTNP-1), ki je bil sprejet leta 2010, je država sicer naredila



korak naprej pri določbah, ki se nanašajo na razvojne spodbude lokalnim skupnostim na območju parka (npr. zakonska prednost izbire pri določenih razpisih), vprašanje pa je, koliko se te določbe uresničujejo v praksi. V skladu z Zakonom o Triglavskem narodnem parku (ZTNP-1) s parkom upravlja javni zavod, ki ga je ustanovila država, lokalne skupnosti pa posredno sodelujejo pri upravljanju parka prek sveta zavoda.

Lokalne skupnosti imajo zaradi Zakona o Triglavskem narodnem parku (ZTNP-1) še vedno omejene pristojnosti pri izvajanju svojih nalog v primerjavi z lokalnimi skupnostmi, v katerih varovano območje ni prisotno. Zakon o Triglavskem narodnem parku (ZTNP-1) lokalne skupnosti omejuje predvsem pri izvajanju pristojnosti na področju prostorskega načrtovanja, kmetijstva, gozdarstva in turizma, saj morajo občine in prebivalci pri načrtovanju svojih dejavnosti upoštevati omejitve, ki jih določa zakon. Primanjkuje tudi finančnih spodbud za podporo in razvoj dejavnosti na območju parka, ki pa so izredno pomembne za vsakdanje življenje lokalnega prebivalstva.

Cilj magistrskega dela je proučiti odnos oziroma razmerje med državo in lokalno skupnostjo na primeru ureditve oziroma upravljanja Triglavskega narodnega parka. V nalogi bomo ugotavljali, kakšen je trenutni odnos med državo in lokalnimi skupnostmi na področju ohranjanja narave in konkretno pri upravljanju Triglavskega narodnega parka, na kakšen način se trenutno upravlja Triglavski narodni park in kakšne so pristojnosti oziroma možnosti sodelovanja lokalnih skupnosti, ki živijo na območju Triglavskega narodnega parka, pri upravljanju parka. V nalogi bomo poskušali ugotoviti, ali bi bilo zaradi decentralizacije upravljanja Triglavskega narodnega parka zadovoljstvo lokalnih skupnosti večje, upravljanje parka pa uspešnejše in učinkovitejše. V teoretičnem delu bomo najprej opredelili pojem države, lokalne samouprave in lokalnih skupnosti ter občin. V nadaljevanju bomo predstavili naloge in pristojnosti občin v Sloveniji ter odnos med državo in lokalnimi skupnostmi, pri tem pa izpostavili pojem decentralizacije ter predstavili, kako poteka nadzor države nad delovanjem lokalnih skupnosti. Nadalje bomo prešli na teorijo v zvezi z upravljanjem zavarovanih območij, kjer bomo predstavili pojem zavarovanih območij in načine upravljanja zavarovanih območij. Na koncu pa bomo prešli na predstavitev Triglavskega narodnega parka, njegovega območja, vlogo lokalnih skupnosti in načina upravljanja.

## **2.2 Raziskovalna vprašanja in hipoteze**

Raziskovalno vprašanje: Ali bi decentralizacija upravljanja Triglavskega narodnega parka pripeljala do večjega razvoja lokalnih skupnosti, ki spadajo v območje parka?

*H1: Večja decentralizacija upravljanja Triglavskega narodnega parka bi pomenila večje zadovoljstvo lokalnih skupnosti.*

*H2: Decentralizacija upravljanja Triglavskega narodnega parka bi vodila v učinkovitejše upravljanje parka.*

### **2.3 Metode raziskovanja**

V raziskavi bomo uporabili deskriptivno metodo kvalitativnega empiričnega raziskovanja in sicer študijo primera. Z deskriptivno metodo proučujemo stanje in vsebino pojavov, ne glede na vzroke, ki ta stanja in vsebine povzročajo.

S študijo primera analiziramo in opišemo npr. osebe, skupino oseb, institucijo, proces, pojav ali v našem primeru razmerje med državo in lokalno skupnostjo na primeru zakonske ureditve Triglavskega narodnega parka.

Za opis obstoječega stanja raziskovalnega problema bomo uporabili analizo primarnih virov (Zakon o Triglavskem narodnem parku, Statut TNP ipd.), teoretični okvir naloge pa bomo postavili tudi z analizo sekundarnih virov (znanstvene in strokovne literature).

Za boljše razumevanje, opis in oceno trenutnega stanja bomo opravili tudi strukturirane družboslovne intervjuje z župani občin Bohinj, Gorje, Kranjska Gora in Tolmin. Z opravljenimi intervjuji bomo ugotavljali, kako župani omenjenih občin ocenjujejo sedanje upravljanje Triglavskega narodnega parka ter kakšno je po njihovem mnenju trenutno razmerje med državo in lokalnimi skupnostmi na tem področju.

## **3 DRŽAVA IN LOKALNA SAMOUPRAVA**

### **3.1 Opredelitev pojmov**

#### **3.1.1 Država**

Država je najširša javno pravna skupnost. Pojem država razumemo v dveh pomenih, in sicer v širšem pomenu in ožjem pomenu. V širšem pomenu pojem države razumemo kot družbeno skupnost na določenem ozemlju, v ožjem pomenu pa pojem države označuje državno organizacijo (Kaučič in Grad v Lavtar 2008, 3). V širšem pomenu je država torej sestavljena iz ozemlja, prebivalstva in državne organizacije, v ožjem pomenu pa govorimo o organizaciji oblasti, ki velja za vse ljudi, ki prebivajo na ozemlju določene države. Država je suverena, kadar

ima najvišjo in najmočnejšo oblast v družbi, ta pa je zunanja in notranja. Da ima država zunanjo suverenost, govorimo takrat, ko država izvaja svojo oblast neodvisno od drugih držav, notranjo pa takrat, ko ima na svojem ozemlju izključno in vseobsegajočo oblast, kar pomeni, da na njenem ozemlju druge organizacije, ki bi ji bila država podrejena (Lavtar 2008, 3).

Država velja za najbolj samoupravno skupnost, saj je neodvisna od kogar koli. Vse druge družbene skupnosti v državi črpajo svoje pravice do samouprave iz države (Vlaj 1998, 14).

*Država je v svoji sedanji obliki razmeroma nova tvorba, čeprav sega politično konstituiranje družbe v zelo oddaljeno zgodovino. O moderni državi lahko govorimo, vsaj na evropski celini, šele od 16. stoletja naprej. Novodobna država se od fevdalnega sistema oblasti, za katerega je bila značilna ozemeljska razdrobljenost, z mnogimi oblastnimi središči, s poudarjanjem osebne oblasti posameznih fevdalcev, razlikuje prav po centralizaciji državne oblasti, ki jo je bilo mogoče doseči z vladarskim absolutizmom, v katerem je monarh postal edini nosilec politične moči. Oblast, ki je obvladovala celotno državno ozemlje in na njem živeče prebivalstvo, je omogočala oblikovanje enotnega trga oziroma gospodarskega prostora, kar je bil nujen pogoj za razvoj kapitalizma. Novodobna država je postavila jasno razmejitev med področjem javne prisiljujoče oblasti in civilno družbo kot prostorom, v katerem se uveljavljajo zasebni interesi. Francoska in nemška teorija sta na začetku 20. stoletja izoblikovali, upoštevajoč bistvene značilnosti novodobne države, definicijo države v širšem smislu, ki vključuje tri bistvene prvine: ozemlje, na njem živeče prebivalstvo in organizirano prisiljujočo javno oblast (Pličanič 2016, 2. pogl.).*

### **3.1.2 Lokalna samouprava**

Lokalno samoupravo najpreprosteje opredelimo kot raven oblasti, ki je najbližja državljanom in ima nalogo zastopati pomen in stališča lokalnosti, uresničuje pa se predvsem preko delitve pristojnosti med državo in lokalnimi skupnostmi (Brezovšek v Brezovšek in drugi 2014, 261).

Evropska listina lokalne samouprave v 3. členu opredeljuje lokalno samoupravo kot »pravico in sposobnost lokalnih oblasti, da v mejah zakona urejajo in opravljajo bistveni del javnih zadev v okviru svojih nalog in v korist lokalnega prebivalstva« (Evropska listina lokalne samouprave, 3. čl.). V drugem odstavku nato definira, da lokalno samoupravo »uresničujejo sveti ali skupščine, ki jih sestavljajo člani, izvoljeni s svobodnim in tajnim glasovanjem, na podlagi neposredne, enakopravne in splošne volilne pravice, in imajo lahko izvršilne organe, ki so jim

odgovorni. Te določbe na noben način ne vplivajo na reševanje zadev tudi na zborih državljanov, referendumih ali kakšni drugi obliki neposredne udeležbe državljanov, kjer to dopušča zakon« (Evropska listina lokalne samouprave, 3. čl.).

O lokalni samoupravi lahko govorimo le v primeru, ko država lokalnim skupnostim prizna pravni obstoj, jim podeli pravico odločanja o določenih zadevah ter jim zagotovi sredstva za urejanje teh zadev. Lokalne skupnosti, ki jim država prizna lokalno samoupravo, so javnopravne skupnosti, ki imajo na svojem območju določen obseg oblasti, ki pa ni izvirna in neodvisna, saj ima takšno oblast lahko le država, zato imajo lokalne skupnosti le toliko pravic oziroma oblasti, kolikor jim jih podeli država (Virant 2002, 162).

Namen lokalne samouprave je vertikalna delitev oblasti, saj je z delitvijo oblasti med državo in lokalnimi skupnostmi oblast države omejena tako, da je manj možnosti za njeno odtujitev in zlorabo (Vlaj v Brezovšek in drugi 2014, 262). »Primarna naloga lokalne samouprave je prenos odločanja o zadevah lokalnega pomena na lokalno raven. Lokalna samouprava dodeljuje moč odločanja najnižji možni enoti« (Brezovšek in drugi 2014, 120).

Grafenauer (2000) kot temeljne elemente lokalne samouprave navaja:

- teritorij lokalne skupnosti
- pravice in dolžnosti lokalne skupnosti, ki so predpisane z zakonom
- izvajanje nalog lokalne skupnosti, ki jih izvajajo organi izvoljeni na neposrednih volitvah
- samostojno sodelovanje lokalne skupnosti v pravnem prometu
- pravico do sprejemanja predpisov, v skladu z zakonsko določenimi pristojnostmi
- zagotovitev minimalnih finančnih temeljev za delovanje (Grafenauer 2000, 39).

Lokalna samouprava temelji na treh načelih, ki so načelo avtonomije, ki se uresničuje prek neodvisnosti enot lokalne samouprave do države, načelo subsidiarnosti, ki se uresničuje prek prenosa odločanja na najnižjo možno raven, in načelo regionalizacije, ki sloni na prenosu dela politične in ekonomske moči z države na nižje enote lokalne samouprave (Brezovšek in Kukovič 2012, 21–22).

Glavni cilji uvedbe lokalne samouprave v Sloveniji so bili:

- kakovostnejše življenje ljudi v lokalnih skupnostih,

- zagotovitev pravice prebivalcev Republike Slovenije do odločanja o javnih zadevah, ki jo najbolj neposredno lahko uresničujejo v občini kot temeljni lokalni samoupravni skupnosti,
- racionalna in učinkovita lokalna uprava,
- razmejitev in prenos državnih (upravnih) funkcij z občin na državo,
- uveljavitev lokalne samouprave kot bistvenega elementa parlamentarne demokracije, temelječe na načelih demokracije in decentralizacije oblasti,
- ponovna ugotovitev in uveljavitev identitete klasične občine in drugih oblik lokalne samouprave,
- primerljivost s sosednimi državami in Evropo,
- enakomernejši razvoj celotne skupnosti (Vlaj 1998, 28–29).

V Strategiji razvoja lokalne samouprave v Republiki Sloveniji do leta 2020 pa je kot temeljni cilj navedena »krepitev lokalne samouprave in dvig kakovosti življenja na lokalni ravni s krepitvijo vpliva občanov na svoje okolje in sprejemanje odločitev organov lokalne samouprave, s čimer se zagotavljajo racionalna raba virov ter kakovostne in učinkovite storitve na lokalni ravni« (Ministrstvo za javno upravo 2016, 4).

### **3.1.3 Lokalna skupnost**

Lokalna skupnost je družbena skupnost na območju, bistveno manjšem od območja države, ki je tako razdeljeno na večje ali manjše število lokalnih skupnosti, oziroma družbena skupnost na območju enega ali več med seboj povezanih naselij (Vlaj 2004, 15). »Gre za naravno skupnost, ki nastane na posameznem ozemlju kot posledica nujnosti uresničevanja posameznih skupnih interesov ljudi, pogojenih z bivanjem na tem območju« (Vlaj 1998, 16).

Lokalne skupnosti so nastale z zgodovinskim razvojem, v skladu s sociološko teorijo, pa jih delimo na podeželske in mestne lokalne skupnosti. Lokalne skupnosti se med seboj razlikujejo po velikosti in številu prebivalcev (Vlaj 2004, 15–16). »Bistveni elementi lokalne skupnosti so določeno ozemlje, ljudje, ki so naseljeni na tem ozemlju, skupne potrebe in interesi teh ljudi, dejavnosti za zadovoljevanje teh potreb in zavest ljudi o skupnosti, ki ji pripadajo« (Vlaj 1998, 17).

»Lokalne skupnosti so pomemben dejavnik sodobne družbe. Obstajajo z namenom urejanja življenjskih razmer svojih prebivalcev. Na lokalni ravni se odvijajo različne oblike lokalne

demokracije, ki ljudem omogočajo, da se neposredno vključujejo v oblikovanje lokalnih politik« (Rožen in Haček v Šivec 2016, 24).

Lokalne skupnosti, ki so najbližje državljanom in so ti vanje tudi najbolj vpeti, so občine. Občine se odzivajo najbolj raznolikemu prebivalstvu in na najintenzivnejše socialne, gospodarske in politične probleme v vsaki državi. Tako so občine odgovorne za zagotavljanje široke palete storitev, ki pa so rezultat potreb prebivalstva določene občine. Nekatere storitve se razvijejo oziroma so razvite na lokalni ravni, druge pa se oblikujejo na državni ravni in se prenesejo v izvajanje na lokalno raven (Brezovšek in drugi 2014, 263).

### **3.1.4 Občina**

V 139. členu Ustave Republike Slovenije je občina opredeljena kot samoupravna lokalna skupnost, ki obsega naselje ali več naselij, ki so povezana s skupnimi potrebami in interesi prebivalcev (Ustava Republike Slovenije, 139. čl.). Zakon o lokalni samoupravi pa v 1. in 2. členu definira občino kot temeljno lokalno samoupravno skupnost, ki v okviru ustave in zakonov samostojno ureja in opravlja svoje zadeve ter rešuje naloge, ki so nanjo prenesene z zakoni. Občina ima tri glavne značilnosti: je najpomembnejša oblika lokalne samouprave, oblikovane so v okviru naravne zgodovinsko nastale lokalne skupnosti, kakršne so naselja (eno ali več, povezane s skupnimi interesi) in imajo položaj samoupravnosti (Šmidovnik 1995, 63).

## **4 NALOGE IN PRISTOJNOSTI SLOVENSКИH OBČIN**

Pristojnosti občine pomenijo njeno delovno področje. To je jedro funkcionalne sestavine lokalne samouprave kot pravno-sistemske institucije. Pristojnosti občine se izražajo kot skupne potrebe in interesi prebivalcev občine in jih le ta lahko samostojno opravlja, pri čemer pristojni državni organi nadzorujejo zakonitost dela njenih organov (Brezovnik in drugi 2005).

V 140. členu ustave Republike Slovenije je opredeljeno, da »v pristojnost občin spadajo lokalne zadeve, ki jih občina lahko ureja samostojno in ki zadevajo samo prebivalce občine. Država lahko z zakonom prenese na občine opravljanje posameznih nalog iz državne pristojnosti, če za to zagotovi tudi potrebna sredstva. V zadevah, ki jih je na organe lokalne skupnosti oz. občine prenesla država, opravljajo državni organi tudi nadzor nad primernostjo in strokovnostjo njihovega dela« (Ustava Republike Slovenije, 140. čl.).

V skladu z 20. in 21. členom Zakona o lokalni samoupravi lahko občina »v skladu z zakoni posreduje, pridobiva in razpolaga z vsemi vrstami premoženja, ustanavlja in vodi javna podjetja

ter v okviru sistema javnih financ določa svoj proračun« (Zakon o lokalni samoupravi, 20. čl).  
»Občina samostojno opravlja lokalne zadeve javnega pomena, to so t. i. izvirne naloge, ki jih določi s splošnim aktom občine ali pa so določene z zakonom« (Zakon o lokalni samoupravi, 21. čl).

*Občina za zadovoljevanje potreb svojih prebivalcev opravlja zlasti naslednje naloge:*

- *upravlja občinsko premoženje;*
- *omogoča pogoje za gospodarski razvoj občine in v skladu z zakonom opravlja naloge s področja gostinstva, turizma in kmetijstva;*
- *načrtuje prostorski razvoj, v skladu z zakonom opravlja naloge na področju posegov v prostor in graditve objektov ter zagotavlja javno službo gospodarjenja s stavbnimi zemljišči;*
- *ustvarja pogoje za gradnjo stanovanj in skrbi za povečanje najemnega socialnega sklada stanovanj;*
- *v okviru svojih pristojnosti ureja, upravlja in skrbi za lokalne javne službe;*
- *pospešuje službe socialnega skrbstva, za predšolsko varstvo, osnovno varstvo otroka in družine, za socialno ogrožene, invalide in ostarele;*
- *skrbi za varstvo zraka, tal, vodnih virov, za varstvo pred hrupom, za zbiranje in odlaganje odpadkov in opravlja druge dejavnosti varstva okolja;*
- *ureja in vzdržuje vodovodne in energetske komunalne objekte;*
- *ustvarja pogoje za izobraževanje odraslih, ki je pomembno za razvoj občine in za kakovost življenja njenih prebivalcev;*
- *pospešuje vzgojno izobraževalno, informacijsko, dokumentacijsko, društveno, in drugo, dejavnost na svojem območju;*
- *pospešuje razvoj športa in rekreacije;*
- *pospešuje kulturno-umetniško ustvarjalnost, omogoča dostopnost do kulturnih programov, zagotavlja splošno izobraževalno knjižnično dejavnost ter v skladu z zakonom skrbi za kulturno dediščino na svojem območju;*
- *gradi, vzdržuje in ureja lokalne javne ceste, javne poti, rekreacijske in druge javne površine v skladu z zakonom, ureja promet v občini ter opravlja naloge občinskega redarstva;*
- *opravlja nadzorstvo nad krajevnimi prireditvami;*
- *organizira komunalno-redarsko službo in skrbi za red v občini;*
- *skrbi za požarno varnost in organizira reševalno pomoč;*

- *organizira pomoč in reševanje za primere elementarnih in drugih nesreč;*
- *lahko podeljuje denarne pomoči in simbolične nagrade ob posebnih priložnostih ali obletnicah občanov;*
- *organizira opravljanje pokopališke in pogrebne službe;*
- *določa prekrške in denarne kazni za prekrške, s katerimi se kršijo predpisi občine in opravlja inšpekcijsko nadzorstvo nad izvajanjem občinskih predpisov in drugih aktov, s katerimi ureja zadeve iz svoje pristojnosti, če ni z zakonom drugače določeno;*
- *sprejema statut občine in druge splošne akte;*
- *organizira občinsko upravo;*
- *ureja druge lokalne zadeve javnega pomena (Zakon o lokalni samoupravi, 21. čl.).*

Občine poleg zgoraj omenjenih nalog opravljajo še statistično, evidenčno in analitično funkcijo, tako za lastne potrebe kot za potrebe pooblaščenih organov za zbiranje statističnih in evidenčnih podatkov (Zakon o lokalni samoupravi, točka (a) 21. čl.).

Konkretne naloge in pristojnosti občin so določene predvsem z zakoni, ki urejajo posamezna področja, in z občinskimi statuti. Poleg lastnih nalog občine oziroma tistih, ki predstavljajo izvirne naloge oziroma pristojnosti občine, lahko opravlja občina tudi prenesene naloge.

V skladu s 24. členom Zakona o lokalni samoupravi lahko država z zakonom prenese na občino opravljanje posameznih nalog iz državne pristojnosti, ki se lahko racionalneje in učinkoviteje opravljajo v občini, če za to zagotovi tudi potrebna sredstva (Zakon o lokalni samoupravi, 24. čl.).

V smislu organiziranja države so torej občine danes prevzele javne naloge, ki jih je določila država. Tako ločimo naloge občinske narave (izvirne naloge) in naloge, ki so sicer v državni pristojnosti, a jih je država prenesla na občine (prenesene državne naloge). »Med izvirne naloge občine sodijo:

- *zadeve lokalnega pomena, ki jih občine same določijo v okviru svoje ustanovne avtonomije, kar pomeni, da so v različnih občinah različne,*
- *lokalne zadeve, ki jih občinam določi država s področnimi zakoni in jih občina izvaja v lastni pristojnosti kot svoje naloge« (Šmidovnik v Brezovšek in drugi 2014, 265).*



Med prenesene naloge občin pa sodi strokovno izvrševanje zakonov in podzakonskih predpisov. Če so občinski organ pri izvornih nalogah samostojni, se pri prenesenih nalogah med organi občine in državnimi organi, vzpostavi hierarhični odnos (Virant v Brezovšek in drugi 2014, 265). Med te spadajo naloge državne uprave, ki so državne in jih država v soglasju z občino skupaj s sredstvi prenese nanjo (Šmidovnik v Brezovšek in drugi 2014, 265).

Vlaj (2004) naloge, ki jih občina ureja samostojno razvršča v naslednje skupine oz. v naslednja področja:

- a) normativno urejanje, v katerega spadajo naloge kot so sprejemanje statuta občine, odlokov, proračuna, prostorskih načrtov in tako naprej,
- b) področje upravljanja, v katerega spada upravljanje občinskega premoženja, lokalnih javnih služb, javnih površin, cest in poti in tako naprej,
- c) občine s svojimi sredstvi gradijo in vzdržujejo lokalne javne ceste in javne poti, gradijo komunalne objekte in naprave, stanovanja za socialno ogrožene, zagotavljajo delovanje javnih služb in zagotavljajo delovanje občinskega sveta, župana, nadzornega odbora in občinske uprave,
- d) s svojimi ukrepi spodbujajo gospodarski razvoj občine, razvoj športa, skrbijo za varnost,
- e) zagotavljajo pomoč in reševanje ob elementarnih nesrečah in izvajajo nadzor nad krajevnimi prireditvami in
- f) sklepanje pogodbe o pridobivanju in odtujitvi premičnin in nepremičnin, koncesijah, uporabi javnega dobra in drugih razmerjih, v katerih stopa občina (Vlaj 2004, 205–206).

Najpomembnejši vir za določanje pristojnosti lokalnih skupnosti je področna zakonodaja izdelan pa je tudi katalog pristojnosti občin, ki so razdeljene na:

- pristojnosti občinskega sveta,
- pristojnosti župana,
- naloge in upravne pristojnosti občinske uprave,
- pristojnosti in naloge drugih organov oziroma teles v občini, ki jih določajo posamezni zakoni (Vlaj 2004, 207).

Občine imajo največ pristojnosti in nalog na področju varstva okolja in pri gospodarskih javnih službah (Vlaj 2004, 208).

## 5 ODNOS MED DRŽAVO IN LOKALNIMI SKUPNOSTMI

Razmerja med državo in lokalno samoupravo so razmerja vertikalne delitve oblasti oziroma decentralizacije oblasti. »Z delitvijo oblasti med državo in lokalnimi skupnostmi je oblast države (centra) omejena tako, da je manj možnosti za odtujitev in zlorabo teh oblasti. Sistem lokalne samouprave omogoča demokratični državi, da so določene javne službe učinkovitejše in zmogljivejše, kot bi bilo mogoče če bi bila vsa oblast centralizirana« (Vlaj 2004, 7).

Ključna načela vertikalne delitve oblasti so subsidiarnost, decentralizacija, regionalizacija in razmejitev pristojnosti med državo in lokalnimi skupnostmi (Brezovšek in Kukovič 2012, 47).

Pri uresničevanju lokalne samouprave je bistvenega pomena predvsem delitev pristojnosti med državo in lokalnimi skupnostmi. »Lokalne skupnosti so avtonomni upravni teritorialni sistemi, ki delujejo relativno neodvisno od države in so v okviru svojih izvirnih pristojnosti samostojne v odločanju in pri izvrševanju, delovati pa morajo v skladu z ustavo in zakonom. Država lahko poseže v njihovo samostojnost samo z zakonom, pri oblikovanju katerega je treba zagotoviti ustrezno sodelovanje samoupravnih lokalnih skupnosti« (Ministrstvo za javno upravo 2017).

### 5.1 Decentralizacija

Kot smo že omenili, je decentralizacija eno izmed načel vertikalne delitve oblasti. Če je lokalna samouprava izrecno opredeljena kot ustavna kategorija, govorimo o specifični obliki vertikalne delitve oblasti. Pri tem pa sta izpostavljeni predvsem avtonomija lokalne samouprave ter minimalne zahteve za avtonomijo (pravna osebnost, pravica do lastnine in pristojnost ter upravičenje za izvrševanje javnih nalog na lokalni ravni) (Brezovšek in Kukovič 2012, 51).

»V splošnem smislu decentralizacija predpostavlja obstoj močne centralne oblasti in jo je mogoče najbolje razumeti v obliki modela »center-periferija« in »hierarhičnega modela«, ki vsebujeta tok oblasti od močnega centra k podrejenim ali nižjim ravnam oblasti« (Brezovšek 1994, 205). »Sistem, v katerem v neki državi obstajajo centralni in necentralni organi, označujemo s pojmom dejanske decentralizacije. V tem sistemu ne izvršujejo oblasti le centralni organi, marveč tudi necentralni, ker sprejemajo odločitve ter jih vnašajo v življenje. Decentralizacija je torej sistem razmerij med centralnimi in lokalnimi državnimi organi, kjer imajo lokalni organi določeno stopnjo neodvisnosti, ki pa se določa z ustavo in zakoni« (Lukić v Brezovšek in Kukovič 2012, 52).

Decentralizacija je političen proces, ki ima interesni in upravno-tehnični vidik. Za političen proces gre zato, ker se z decentralizacijo prenaša oblast na ožje dele sistema, upravno-tehnični

vidik pa je v tem, da se z decentralizacijo lahko doseže večja racionalnost in učinkovitost upravljanja (Brezovšek in Kukovič 2012, 52). Oba vidika se lahko dopolnjujeta ali pa se izključujeta. Po eni strani se dopolnjujeta, saj lahko prenos politične oblasti poveča racionalnost upravljanja, ker ga približa ljudem, po drugi strani pa lahko decentralizacija podraži upravni sistem (izoblikovanje novih organov, večje število javnih uslužbencev) (Brezovšek in Kukovič 2012, 52).

Tudi o prednostih in pomanjkljivostih centralizacije oziroma decentralizacije na drugi strani, avtorji danes razpravljajo predvsem z upravno-tehničnega in političnega vidika (Brezovšek 1994, 207).

*Z upravno-tehničnega vidika so poudarjene naslednje prednosti centralizacije: omogoča širši horizont obravnave problemov, olajšuje doseganje širših ciljev, zagotavlja večjo enotnost in boljšo koordinacijo, omogoča pocenitev uprave in večjo specializacijo in strokovnejše opravljanje zadev, nudi večje možnosti za uvajanje modernih in dragih strojev za obdelavo podatkov, zagotavlja uporabo enotnih standardov v zadovoljevanju potreb državljanov itd. Prednosti decentralizacije pa so v tem, da omogoča lažje opravljanje zadev, ki imajo lokalni značaj, je cenejša, ko gre za te zadeve, hitreje pride do potrebnih informacij, ker je stik z okoljem neposrednejši, lažje mobilizira lokalne materialne in delovne potencialne, omogoča večjo elastičnost v izvedbi upravnih akcij, zagotavlja lažji pristop državljanom v njihovih stikih z upravo ipd. (Brezovšek 1994, 207–208).*

*Po drugi strani centralizaciji ugovarjajo zaradi njene počasnosti, togosti in formalizma; centralizacija je neprimerna oblika za organizacijo učinkovitega upravljanja v pogojih relativno velikih razlik v stopnji razvitosti različnih delov države; centralizacija ni sposobna korigirati lastnih pomanjkljivosti, temveč se stalno vrti v začaranem krogu; ne daje dovolj prostora za inovacije. Iz tega bi lahko sklepali, da so te pomanjkljivosti centralizacije hkrati prednosti decentralizacije. Vendar tudi za decentralizacijo nekateri smatrajo, da je počasna in draga, glede inovacij pa opozarjajo, da obstoja t.i. inovacijska dilema med centralizacijo in decentralizacijo, ker decentralizacija ustreza prvi fazi v inovacijskem procesu (invenciji), centralizacija pa drugim fazam (sprejemanju in uresničevanju) (Brezovšek 1994, 208).*

V svetu ne obstaja država, ki bi bila popolnoma centralizirana, vendar pa je pri tem potrebno ločiti med dejansko decentralizacijo in pravno decentralizacijo, saj so lahko necentralni organi,

pravno gledano, v različnih odnosih s centralno oblastjo. O dejanski decentralizaciji lahko govorimo takrat, ko v neki državi obstajajo centralni in necentralni organi, ki izvršujejo oblast in sprejemajo odločitve ter jih vnašajo v življenje – necentralni organi imajo izvirno samostojnost. O pravni decentralizaciji pa govorimo v primeru, ko necentralni organi kot podrejeni organi izvršujejo oblast v imenu centralnih organov, pri tem pa nimajo nikakršne samostojne oblasti – necentralni organi so v bistvu centralizirani (Brezovnik 2008, 90–91).

Pri tem pa ne smemo zanemariti razmerij med posameznimi organi, ki so lahko centralizirani in decentralizirani. Kadar so razmerja med državnimi organi decentralizirana, so nižji (decentralizirani) organi samostojni izvrševalci nalog (Lukić v Brezovnik 2008, 91).

Decentralizacija se pojavlja v različnih oblikah, glede na njen obseg pa govorimo o enotirni ali dvotirni decentralizaciji. O enotirni decentralizaciji govorimo takrat, ko je isti organ pri opravljanju določenih zadev decentraliziran, v drugih pa centraliziran. O dvotirni decentralizaciji pa govorimo takrat, ko v neki enoti eni organi opravljajo zadeve, ki so centralizirane, drugi organi pa decentralizirane (Friškovec v Brezovšek in Kukovič 2012, 53).

Pogoj za relativno samostojnost in neodvisnost samoupravnih lokalnih skupnosti pri odločanju o ustanovitvi ali ukinitvi javne službe ter vzpostavitvi posebnega pravnega režima nad izvajanjem dejavnosti javne službe je ustrezna stopnja teritorialne, upravne, politične in fiskalne decentralizacije (Brezovnik 2008, 93).

### **Teritorialna decentralizacija**

»Pojem teritorialne decentralizacije je najtesneje vezan na pojem lokalne skupnosti in lokalne samouprave, saj se je skozi zgodovino decentralizacija nasploh začela razvijati kot teritorialna decentralizacija« (Grafenauer v Brezovšek in Kukovič 2012, 56). Decentralizirane lokalne skupnosti so rezultat »zgodovinskega razvoja, tradicij, političnih kompromisov, geografskih in drugih dejavnikov, ki imajo kaj zveze z merili racionalnosti glede na naloge in potrebe, ki jih morajo opravljati oziroma zadovoljevati« (Grafenauer v Brezovnik 2008, 93–94).

### **Upravna decentralizacija**

Pod pojmom upravne decentralizacije razumemo prenašanje temeljnih upravnih funkcij (izvrševanja, odločanja, kontrole) iz centra sistema na njegove posamezne dele. Stopnja decentralizacije upravnih sistemov je odvisna od obsega prenosa prej omenjenih funkcij. Vendar »vseh treh funkcij ni mogoče prenesti v celoti, saj njihov prenos v celoti ne bi pomenil

več decentralizacije sistema, ampak razpad in nastanek novih decentraliziranih sistemov« (Brezovšek in Kukovič 2012, 54). Razlikujemo med upravno-tehničnim in interesnim vidikom upravne decentralizacije. Cilj upravno tehničnega vidika decentralizacije je čim večja racionalnost in učinkovitost upravljanja, cilj interesnega vidika pa je povečanje možnosti uveljavljanja interesov njegovih nosilcev. Upravno-tehnični in interesni vidik se pri sami izvedbi decentralizacije prepletata (Trpin v Brezovšek in Kukovič 2012, 57–58). »Temeljni cilj upravne decentralizacije je zagotoviti učinkovitost in racionalen upravni proces, medtem ko so pri lokalni samoupravi interesi neposredni temelj decentralizacije upravnega sistema« (Trpin v Brezovšek in Kukovič 2012, 57–58).

Razlikujemo med tremi oblikami upravne decentralizacije: dekoncentracijo, delegacijo in devolucijo. V primeru delegacije gre za obsežnejšo obliko decentralizacije, pri kateri pride do delnega prenosa moči odločanja in upravljanja, skupaj z odgovornostjo za sprejete odločitve. O devoluciji govorimo takrat, ko pride do prenosa izvajanja funkcij in odločanja na novo (nižjo) raven oblasti, ki ima popolno moč odločanja (in je pravna oseba). V primeru dekoncentracije oziroma administrativne decentralizacije pa gre za prenos odgovornosti izvrševanja nalog na necentralne organe, s tem, da se ohrani nadzor nad izvršenimi nalogami. Gre za najšibkejšo obliko decentralizacije, ki se izvede zaradi zagotavljanja večje učinkovitosti in racionalnosti (Brezovšek in Kukovič 2012, 54–59).

»Večina modelov decentralizacije ustreza stopnji dekoncentracije. Modeli so oblikovani na način, da zagotavljajo kar se da veliko učinkovitost javne storitve že na nižji administrativni ravni. Za razliko od devolucije je za tako stopnjo decentralizacije najmanj odpora s strani centralnih oblasti, ker se pri tem prenese le malo avtonomije pri odločanju« (Rondinelli, Litvack in drugi v Brezovšek in Kukovič 2012, 58–59).

### **Politična decentralizacija**

O politični decentralizaciji govorimo takrat, ko imajo upravni organi lokalnih enot določeno stopnjo avtonomnosti, čeprav centralni organi izvršujejo nadzor nad njimi, vendar je ta omejen na vprašanje zakonitosti in ne sega na področje smotrnosti (Brezovšek 1994, 206). »Ustrezna stopnja politične decentralizacije je nujen predpogoj izvajanja pristojnosti lokalnih skupnosti, saj mora biti lokalna skupnost zmožna samostojno odločati o lokalnih zadevah, torej tudi o interesih prebivalcev lokalne skupnosti in načinu zadovoljevanja njihovih potreb« (Brezovnik 2008, 98).

## **Fiskalna decentralizacija**

Fiskalna decentralizacija se nanaša na sistem financiranja, ki je potreben za izvajanje dejavnosti lokalnih javnih služb ter za izvajanje pristojnosti in nalog. »Država mora vzpostaviti sistem financiranja lokalnih skupnosti, ki omogoča ustrezno in cenovno sprejemljivo proizvodnjo kakovostnih proizvodov in storitev, ki se zagotavljajo z izvajanjem dejavnosti lokalnih javnih služb ter njihovo alokacijo in distribucijo med lokalno prebivalstvo« (Brezovšek in Kukovič 2012, 58). Decentralizirane enote pa nujno potrebujejo tudi lastne finančne vire (Brezovnik 2008, 100).

### **5.2 Subsidiarnost**

»Subsidiarnost je načelo samouprave, ki določa decentralizacijo javnih zadev oziroma pristojnosti na najprimernejšo raven. Ima tako filozofski in pravni pomen, pomeni nenehen razmislek o razdelitvi pristojnosti glede urejanja in odločanja o javnih zadevah in sredstvih za njihovo uresničevanje« (Brezovšek in Kukovič 2012, 69). »Splošni pomen in namen načela subsidiarnosti je dodeliti določeno stopnjo neodvisnosti nižjim organom v odnosu do višjih, zlasti lokalnim organom v odnosu do centralnih oblasti. Gre torej za delitev pristojnosti med organe na različnih ravneh, kar je institucionalna podlaga za zvezne države« (Evropski parlament 2017, 2).

»Decentralizacija kot proces uresničevanja načela subsidiarnosti je v evropskih in izvenevropskih državah moderen trend, ki pa se pri nas še ni začel. Vzrokov je več – nepoznavanje bistva lokalne samouprave, odpor do prenašanja javnih zadev na občine, (pre)majhne občine, odsotnost pokrajin, zlasti pa pomanjkanje političnega soglasja o vsebini in nadaljnjem poteku reforme lokalne samouprave v Republiki Sloveniji« (Vlaj v Brezovšek in Haček 2005, 25).

### **5.3 Nadzor države nad delovanjem lokalnih skupnosti**

Kadar govorimo o odnosu med državo in lokalnimi skupnostmi ne moremo mimo nadzora države oziroma državnih organov nad delovanjem dela lokalnih skupnosti oziroma organov lokalnih skupnosti. V 144. členu ustave Republike Slovenije je določeno, da državni organi nadzorujejo zakonitost dela organov lokalnih skupnosti, kar pomeni, da med državo in občinami ni hierarhičnih odnosov, pač pa država zgolj zagotavlja zakonitost delovanja lokalnih skupnosti. Pri nalogah iz državne pristojnosti, prenesenih občini v upravljanje, pa imajo državni organi pravico, da nadzirajo tudi primernost in strokovnost dela njihovih organov in uprave, kar je

opredeljeno v tretjem odstavku 140. člena ustave (Lavtar v Brezovšek in Haček 2005, 140–141).

Tako lahko govorimo o treh vrstah nadzora:

- nadzor nad izvajanjem izvirnih nalog,
- nadzor nad izvajanjem prenesenih nalog, in
- nadzor nad finančnim poslovanjem občin (Lavtar v Brezovšek in Haček 2005, 141–145).

Pri nadzoru nad izvajanjem izvirnih nalog, »ministrstva, vsako na svojem področju, pri opravljanju nadzorstva nad zakonitostjo dela organov lokalnih skupnosti nadzorujejo zakonitost splošnih in posamičnih aktov, ki jih izdajajo organi lokalnih skupnosti v zadevah iz pristojnosti lokalnih skupnosti« (Zakon o državni upravi, 64. čl). »V primeru, da ministrstvo ugotovi, da je organ občine izdal akt, ki ni v skladu z ustavo ali zakonom oziroma da občinska uprava ne ravna v skladu z zakonom, ima na razpolago več ukrepov« (Lavtar v Brezovšek in Haček 2005, 141).

V primeru, da pristojno ministrstvo meni, da je organ lokalne skupnosti izdal akt, ki ni v skladu z ustavo in zakonom, mora o tem opozoriti organ lokalne skupnosti, ki je izdal akt, mu predlagati ustrezne rešitve in določiti rok, v katerem mora organ lokalne skupnosti sporen akt uskladiti. V primeru, da organ lokalne skupnosti v roku, ki mu ga je postavilo ministrstvo, ne uskladi svojega predpisa z ustavo ali zakonom, mora ministrstvo predlagati vladi, da zahteva začetek postopka pred ustavnim sodiščem za oceno skladnosti predpisa lokalne skupnosti z ustavo oziroma zakonom (Zakon o državni upravi, 64. čl).

Če pristojno ministrstvo ugotovi, da lokalna skupnost ne opravlja ali nezakonito opravlja z zakonom določene naloge iz svoje izvirne pristojnosti, mora na to opozoriti pristojni organ lokalne skupnosti in mu predlagati način izvršitve posamezne naloge ter določiti rok. Če lokalna skupnost ne ravna v skladu s podanim opozorilom in predlogom, in pristojno ministrstvo ugotovi, da lokalna skupnost ne zagotavlja skupnih potreb in interesov svojih prebivalcev in bi utegnile nastati škodljive posledice za življenje ali zdravje ljudi, za naravno oziroma življenjsko okolje ali premoženje, mora pristojno ministrstvo lokalni naložiti izvedbo naloge z odločbo. Če lokalna skupnost odločbe ne izvrši v določenem v roku, jo izvrši ministrstvo (Zakon o lokalni samoupravi, 90a. čl.).

V primeru, da pristojno ministrstvo ugotovi nezakonito ravnanje uprave lokalne skupnosti, mora o tem opozoriti organ lokalne skupnosti, ki nadzoruje delo uprave lokalne skupnosti in predlagati ustrezne ukrepe (Zakon o državni upravi, 65. čl). O morebitnem nezakonitem

ravnanju organov lokalnih skupnosti pri opravljanju nalog iz pristojnosti lokalnih skupnosti so pristojna ministrstva obveščena tudi s strani upravnih enot (Zakon o državni upravi, 68. čl.).

Poleg navedenih ukrepov ministrstva predlagajo vladi, da ustavnemu sodišču predlaga, da ustavi oziroma zadrži izvrševanje akta lokalne skupnosti, za katerega menijo, da bi z izvrševanjem tega lahko nastale večje motnje v izvrševanju nalog lokalne skupnosti in bi zaradi tega nastale škodljive posledice za zdravje ali življenje ljudi, večja gospodarska škoda oziroma bi izvrševanje takega akta pomenilo kršitev z ustavo in zakonom zagotovljenih pravic in svoboščin občanov (Zakon o lokalni samoupravi, 88a. čl.).

Ministrstva pa morajo »zaradi opravljanja nadzorstva nad zakonitostjo dela organov občin zagotoviti ustrezno sodelovanje, medsebojno obveščanje in strokovno pomoč organom občin« (Zakon o lokalni samoupravi, točka (a) 88. čl.).

Nadzor nad izvajanjem prenesenih nalog je določen v Zakonu o lokalni samoupravi in nekoliko podrobneje v Zakonu o državni upravi. Zakon o lokalni samoupravi določa, da mora župan odloke, s katerimi lokalna skupnost ureja zadeve iz prenesene pristojnosti države brez odlašanja, najpozneje pa hkrati z objavo, predložiti vladi oziroma prisojnemu ministrstvu. Če vlada oziroma pristojno ministrstvo presodi, da je odlok nezakonit, lahko zadrži izvrševanje odloka in ga predloži v presojo Ustavnemu sodišču (Zakon o lokalni samoupravi, 89. čl.). »Zakon o državni upravi ureja nadzor ministrstev nad izvrševanjem prenesenih nalog iz državne pristojnosti in sicer takrat kadar ti odločajo o upravnih stvareh, nadzor nad primernostjo in strokovnostjo pri prenesenih nalogah, ukrepe za odpravo nepravilnosti pri izvrševanju nalog iz državne pristojnosti ter prevzem pristojnosti za prenesene naloge iz državne pristojnosti« (Lavtar v Brezovšek in Haček 2005, 142).

V skladu z Zakonom o državni upravi ministrstva, pristojna za posamezne zadeve, opravljajo nadzor nad zakonitostjo posamičnih upravnih aktov organov lokalnih skupnosti, kadar ti odločajo o upravnih stvareh iz prenesene državne pristojnosti in odločajo o pritožbah zoper posamične akte, ki jih v zadevah iz prenesene državne pristojnosti na prvi stopnji izdajajo organi lokalnih skupnosti (Zakon o državni upravi, 66. čl.).

Pristojna ministrstva opravljajo tudi nadzor nad primernostjo in strokovnostjo dela organov lokalnih skupnosti v zadevah, ki jih na organe lokalnih skupnosti prenese država. Pri izvajanju tega nadzora lahko pristojno ministrstvo izda obvezno navodilo za organizacijo služb in sistemizacijo delovnih mest za opravljanje nalog ter daje obvezna navodila za opravljanje nalog



iz državne pristojnosti (Zakon o državni upravi, 67. čl.). »Organi lokalnih skupnosti pa morajo pristojnemu ministrstvu pošiljati poročila, obvestila, mnenja in podatke ter z njimi sodelovati (Lavtar v Brezovšek in Haček 2005, 142).

V primeru, da organ lokalne skupnosti ne izvršuje nalog iz državne pristojnosti, ga mora ministrstvo na to opozoriti in mu z odločbo naložiti izvrševanje nalog v roku, ki mu ga določi. Ministrstvo prav tako opozori organ lokalne skupnosti na nepravilnosti, če ugotovi, da nalog iz državne pristojnosti ne izvršuje pravilno in pravočasno. Ob tem pa mu prav tako določi način in rok za njihovo odpravo. Za oba v tem odstavku opisana primera, lahko ministrstvo predlaga pristojnemu organu lokalne skupnosti tudi ukrepe zoper odgovorno uradno osebo (Zakon o državni upravi, 70. čl.).

»V primeru, da ministrstvo z opozorilom in odločbo ne uspe, lahko na stroške lokalne skupnosti neposredno opravi preneseno nalogo, mora pa jo opraviti, če bi zaradi opustitve utegnile nastati škodljive posledice za življenje ali zdravje ljudi, za naravno oziroma življenjsko okolje ali premoženje« (Lavtar v Brezovšek in Haček 2005, 142–143). »Če organ lokalne skupnosti kljub večkratnim opozorilom ne opravlja nalog iz državne pristojnosti, ki jih je na lokalno skupnost prenesla država, ali če jih ne izvršuje pravilno in pravočasno, lahko ministrstvo predlaga vladi, da začne postopek za odvzem prenesenih nalog« (Zakon o državni upravi, 71. čl.). Ob navedenem pa je potrebno poudariti, da »v Sloveniji skorajda ne poznamo prenesenih državnih nalog. Izjema so nekatere naloge, ki so manjšega pomena za sistem lokalne samouprave in ki so bile z zakoni določene v opravljanje lokalnim skupnostim mimo postopka, ki ga določata ustava in Zakon o lokalni samoupravi« (Senčur v Brezovšek in Haček 2005, 143).

»Nadzor nad finančnim poslovanjem lokalnih skupnosti se nanaša na zakonitost poslovanja vseh subjektov znotraj sistema lokalne samouprave, ki prejemajo javna sredstva« (Lavtar v Brezovšek in Haček 2005, 143). Opredeljuje ga tudi Zakon o javnih financah, ki določa sestavo proračuna in finančnega načrta, postopek priprave, sprejemanja in izvrševanje proračuna, upravljanje s premoženjem, ter sistem zadolževanja lokalnih skupnosti. Najvišji organ nadzora javne porabe v lokalni skupnosti je v skladu z Zakonom o lokalni samoupravi nadzorni odbor. Finančno poslovanje lokalnih skupnosti pa nadzoruje tudi Računsko sodišče Republike Slovenije, ki vsako leto preveri poslovanja nekaterih (izbranih) lokalnih skupnosti in pripravlja analize ter poročila, iz katerih je mogoče zaznati najpogostejše kršitve predpisov (Lavtar v Brezovšek in Haček 2005, 143–145).

V Sloveniji velja razpršena oblika nadzora, saj nadzor nad lokalnimi skupnostmi izvaja več ministrstev. Pristojnost ministrstev za izvajanje nadzora nad zakonitostjo dela organov samoupravnih lokalnih skupnosti je opredeljena z zakoni, ki urejajo posamezna področja in za izvajanje katerih so zadolžena ministrstva. Omeniti je potrebno, da izvajanje izvernih nalog ni le pravica, ampak tudi dolžnost lokalnih skupnosti, zato pristojna ministrstva nadzorujejo tudi izvajanje nalog iz izvirne pristojnosti, ki jih določa zakon ter preverjajo ali lokalne skupnosti omenjene naloge izvajajo v skladu z zakonom. Nadzor nad lokalnimi skupnostmi poleg ministrstev izvajajo tudi inšpekcijski organi oziroma drugi državni organi, ki nadzorujejo izvajanje zakonov in podzakonskih predpisov in zagotavljajo pravno varstvo v postopkih predpisanih z zakonom (Lavtar v Brezovšek in Haček 2005, 145–146).

Pri nadzoru nad delovanjem zakonitosti lokalne samouprave, bi morali imeti pred očmi določila Evropske listine lokalne samouprave, še posebej načelo sorazmernosti. Klasične oblike nadzora bi morali vedno bolj nadomeščati drugi mehanizmi, saj v lokalni demokraciji igra vse pomembnejšo vlogo uporaba instrumentov neposredne demokracije in vključevanje prebivalcev v procese odločanja, povečuje pa se tudi preglednost delovanja uprave (tako državne kot lokalne) (Lavtar v Brezovšek in Haček 2005, 148). »Nove oblike participacije prebivalcev pri odločanju v lokalnih zadevah pomenijo svojevrstno obliko posrednega nadzora nad delovanjem lokalnih izvoljenih predstavnikov« (Lavtar v Brezovšek in Haček 2005, 148).

## **6 UPRAVLJANJE ZAVAROVANIH OBMOČIJ**

### **6.1 Zavarovana območja**

Zakon o ohranjanju narave v 67. členu zavarovana območja definira kot »območje narave, kjer je velika abiotska, biotska in krajinska raznovrstnost ter velika gostota in raznolikost naravnih vrednot«. Svetovna zveza za varstvo narave (International Union for Conservation of Nature) pa zavarovano območje razume kot geografski prostor, ki je namenjen varstvu in ohranitvi biotske raznovrstnosti ter naravnih oziroma kulturnih virov, s katerimi se upravlja prek pravnih ali drugih učinkovitih sredstev (International Union for Conservation of Nature 2008, 2).

Zavarovana območja trenutno pokrivajo okoli desetino površine zemlje, večina zavarovanih območij je bilo identificiranih ter vzpostavljenih v 20. stoletju, v prihodnosti pa lahko pričakujemo nadaljnjo rast števila zavarovanih območij (International Union for Conservation of Nature 2008, 7).

Z razvojem in vzpostavljanjem novih zavarovanih območij se je povečalo tudi razumevanje pomena upravljanja teh območij. Zaradi pogostega hitrega vzpostavljanja zaščitene območij so bila ta ustanovljena brez natančne analize zmožnosti in sposobnosti, ki so potrebne, da se vzpostavljena zavarovana območja tudi ohranja (Dudley in Parrish v International Union for Conservation of Nature 2008, 2).

Pojem »zavarovano območje« zajema širok spekter poimenovanj določenega območja, med katerimi so najbolj znani nacionalni park, naravni rezervat, območje divjine itd., hkrati pa zajema tudi veliko različnih pristopov upravljanja teh območij – od visoko varovanih območij, kjer se redko dovoli ali pa se popolnoma prepoveduje vstop ljudem, do parkov, kjer je poudarek na ohranjanju narave, dovoljen pa je tudi vstop ljudem do območij z minimalnim omejevanjem, znotraj katerih je ohranjanje narave integrirano v življenja ljudi, skupaj s trajnostno rabo naravnih virov (International Union for Conservation of Nature 2008, 3). Tako nekatera zavarovana območja prepovedujejo dejavnosti, kot so nabiranje hrane, lov ali črpanje naravnih virov, medtem ko je v drugih območjih to pomemben del upravljanja zavarovanega območja. Tovrstna raznolikost nakazuje na to, da zasledovanje cilja ohranjanja narave ni vedno doseženo po enaki poti znotraj vsakega izmed območij, saj je en način lahko v določenem območju sprejemljiv in izvedljiv, v drugem območju pa neizvedljiv ali nemogoč (International Union for Conservation of Nature 2008, 3).

Vzpostavitev novega zavarovanega območja je običajno posledica dolgoročnega razmišljanja in želje države po zaščiti in ohranjanju narave na določenem območju. Ob vzpostavitvi novega zavarovanega območja, pa včasih pride do tega, da ljudje, ki živijo na tem območju, na račun varstva in ohranjanja narave, zaradi vzpostavitve zavarovanega območja, izgubijo določene pravice ali del pravic, zemljo ali dostop do naravnih virov. Zaradi navedenega se vedno bolj povečuje pritisk na zakonodajalce, da pri vzpostavljanju zavarovanih območij upoštevajo potrebe ljudi, ki živijo na tem območju in v nekaterih primerih te potrebe postavijo pred potrebo po ohranjanju narave (International Union for Conservation of Nature 2008, 3). V preteklosti je bila namreč praksa, da so vlade pogosto sprejele odločitev o ustanovitvi zavarovanega območja in šele kasneje o tem obvestile lokalno prebivalstvo. Danes se zadeve spreminjajo, saj se stremi k skupnemu sprejemanju odločitev, s poudarkom na dialogu med različnimi interesnimi skupinami (International Union for Conservation of Nature 2008, 3).

Ohranjanje narave je v Sloveniji urejeno z Zakonom o ohranjanju narave (ZON), Zakonom o varstvu okolja (ZVO-1) in z Zakonom o Triglavskem narodnem parku (ZTNP-1). V Zakonu o

ohranjanju narave so določene pravne podlage za različne kategorije zavarovanih območij, določeni so ukrepi ohranjanja biotske raznovrstnosti in sistem varstva naravnih vrednot z namenom prispevati k ohranjanju narave in določene so pristojnosti države in lokalnih skupnosti. Po Zakonu o ohranjanju narave je urejanje zadev ohranjanja biotske raznovrstnosti in varstva naravnih vrednot v pristojnosti države, v pristojnosti lokalnih skupnosti pa so zadeve lokalnega pomena na področju varstva naravnih vrednot, pod katere spadajo:

- programiranje in načrtovanje na področju varstva naravnih vrednot lokalnega pomena,
- sprejemanje ukrepov varstva naravnih vrednot lokalnega pomena,
- zagotavljanje lokalnih javnih služb ohranjanja narave, in
- popularizacija varstva naravnih vrednot lokalnega pomena (Zakon o ohranjanju narave, 8. čl.).

Agencija Republike Slovenije za okolje zavarovana območja definira kot enega izmed ukrepov varstva narave. Zakon o ohranjanju narave pa opredeljuje širše in ožje vrste zavarovanih območij. Med širša zavarovana območja spadajo narodni park, regijski park in krajnski park. Med ožja zavarovana območja pa strogi naravni rezervat, naravni rezervat in naravni spomenik. Po podatkih Agencije Republike Slovenije za okolje imamo v Sloveniji trenutno: 1 narodni park, 3 regijske parke, 44 krajinskih parkov, 1 strogi naravni rezervat, 56 naravnih rezervatov in 1164 naravnih spomenikov. Zavarovanih je 269.475 ha, kar je 13,29 % površine Slovenije (Ministrstvo za okolje in prostor 2017).

Kadar govorimo o zavarovanih območjih, pa ne moremo mimo Svetovne zveze za varstvo narave (IUCN). Svetovna zveza za varstvo narave je bila ustanovljena leta 1948, od leta 1993 pa je njena članica tudi Slovenija, vanjo je včlanjena Agencija Republike Slovenije za okolje. »Poslanstvo IUCN je vplivati, spodbujati in pomagati družbam po vsem svetu ohraniti celovitost in raznovrstnost narave ter zagotoviti, da je kakršna koli raba naravnih virov pravična in trajnostna. Za delo organizacije je zelo pomembnih šest komisij, edinstveno omrežje nad 8000 strokovnjakov, ki prostovoljno sodelujejo pri obravnavanju določene problematike ali pa se vključujejo v različne projekte« (Ministrstvo za okolje in prostor 2017).

Svetovna zveza za varstvo narave je razvila kategorije, ki se uporabljajo pri klasifikaciji zavarovanih območij. Postavljeno kategorizacijo priznavajo mednarodni organi, kot so Združeni narodi in številne nacionalne vlade kot standard za opredelitev in evidentiranje zaščitnih območij (IUCN 2017). Zavarovana območja se tako razvrščajo v šest upravljalnih kategorij, pri čemer vsaka kategorija upošteva stopnjo ohranjenosti okolja, cilje upravljanja oz. namen zavarovanega območja ter varstveni režim;

- kategorija Ia; strogi naravni rezervat (*Strict nature reserve*)
- kategorija Ib: naravno območje (*Wilderness area*)
- kategorija II kategorija: narodni park (*National park*)
- kategorija III: naravni spomenik (*Natural monument*)
- kategorija IV: zavarovani habitati rastlinskih in živalskih vrst (*Habitat/Species management area*)
- kategorija V: zavarovana krajina (*Protected landscape/seascape*)
- kategorija VI: zavarovana območja naravnih virov (*Managed resource protected area*) (International Union for Conservation of Nature 2008, 4).

Upravljaljske kategorije predstavljajo pomemben globalni standard za načrtovanje, vzpostavitev in upravljanje zavarovanih območij, saj se z njimi skuša olajšati načrtovanje zavarovanih območij, izboljšati upravljanje informacij o zaščitenem območju, služijo pa tudi kot pomoč pri regulaciji aktivnosti v zavarovanih območjih (International Union for Conservation of Nature 2008, 6).

Svetovna zveza za varstvo narave je Triglavski narodni park umestila v II. in V. kategorijo. V Načrtu upravljanja Triglavskega narodnega parka je zapisano, da se »pri izvajanju vseh posegov in dejavnosti v drugem varstvenem območju v največji meri upoštevajo merila za doseganje uveljavljenih mednarodnih standardov kakovosti upravljanja parkov, ki veljajo za vključitev zavarovanega območja v IUCN upravljaljsko kategorijo II (narodni park)« (Načrt upravljanja Triglavskega narodnega parka 2016–2025, 122). Zapisano pa je tudi, da se »standardi kakovosti upravljanja nanašajo na učinkovitost doseganja ciljev in namenov narodnega parka, ki so določeni v 2. členu Zakona o Triglavskem narodnem parku (ZTNP-1), ter na postopno doseganje ciljev in namenov IUCN kategorije II (narodni park)« (Načrt upravljanja Triglavskega narodnega parka 2016–2025, 153). Iz navedenega je razvidno, da je za Javni zavod Triglavski narodni park pomembno doseganje ciljev, ki jih je za posamezno kategorijo postavila Svetovna zveza za varstvo narave in doseganje ciljev kategorije.

## **6.2 Upravljanje zavarovanih območij**

Zakon o ohranjanju narave v 59. členu določa, da je »upravljanje zavarovanega območja opravljane nalog varstva naravnih vrednot in nalog, ki so potrebne za izpolnitev namena, zaradi katerega je bilo območje zavarovano« (Zakon o ohranjanju narave, 59. čl.). Določa tudi, da lahko država z zavarovanim območjem upravlja na tri načine. Prvi način oziroma možnost je upravljanje prek režijskega obrata, druga možnost je podelitev koncesije za upravljanje, tretja

možnost pa ustanovitev javnega zavoda, kateremu preda upravljanje zavarovanega območja. Glavni namen javnega zavoda je v tem primeru usmerjanje trajnostnega gospodarjenja naravnih dobrin, upravljanje pa se izvaja na podlagi sprejetega načrta upravljanja, v kolikor je tako določeno v zakonu (Zakon o ohranjanju narave, 59. čl.).

Nadalje je v 60. členu Zakona o ohranjanju narave zapisano, da se z načrtom upravljanja zavarovanega območja 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 (Zakon o ohranjanju narave, 60. čl.).

*Zavarovana območja so ustanovljena z najrazličnejšimi cilji in njihovo delovanje usmerjajo zelo različni deležniki. Osnovni cilj razglasitve in upravljanja zavarovanega območja je v ohranjanju narave in z njo povezanimi dobrinami in koristmi ter kulturnimi vrednotami. Nekatera območja so v lasti in v upravljanju države, nekatera so zasebna, druga v upravljanju podjetij, lokalnih in drugih skupnosti. Naravni parki in druga zavarovana območja narave lahko dosegajo cilje, zaradi katerih so bili ustanovljeni le, če so povezani v obsežen in učinkovit sistem, ki ima ustrezno podporo v zakonskih ter sektorskih dokumentih, raznolikih upravljavskih modelih ter ima zagotovljeno dolgoročno financiranje. Pomembno je tudi stalno preverjanje doseganja ciljev in prilagajanje upravljanja novim izzivom (Kus Veenvliet in Sovinc v Znanstveno-raziskovalno središče Koper 2010, 10).*

Mnogi pristopi za upravljanje zavarovanih območij lahko pripomorejo k strategiji za ohranjanje območja, vendar to ne pomeni, da so vsi pristopi enako uporabni v vsakem zavarovanem območju (International Union for Conservation of Nature 2008, 3). Spretnost izbiranja in kombiniranja različnih pristopov upravljanja znotraj in med zavarovanimi območji je pogosto ključ do razvoja in učinkovitega delovanja sistema zavarovanega območja, tako je lahko znotraj posameznega zavarovanega območja več pristopov upravljanja – od manj do bolj restriktivnih (International Union for Conservation of Nature 2008, 3).

»Ustrezno upravljanje zavarovanih območij ima velik vpliv na doseganje ciljev zavarovanih območij (torej uspešnost in učinkovitost zavarovanih območij), na delitev ustreznih pristojnosti, pravic, stroškov in koristi, na razvoj lokalne skupnosti, politično in finančno podporo in

uporabo mešanice znanstvenih dognanj ter tradicionalnega znanja in načel trajnostne rabe« (Borrini-Feyerabond v Znanstveno-raziskovalno središče Koper 2010, 30).

Modele upravljanja zavarovanih območij razlikujemo glede na to, kateri izmed akterjev ima moč odločanja oz. upravljanja in je odgovoren za zavarovano območje. Razlikujemo med štirimi modeli upravljanja:

1. Državno upravljanje (*Governance by government*):  
z zavarovanim območjem upravlja državno telo (ministrstvo, agencija ali zavod, ki poroča državi) in ima pogosto v lasti zemljišča znotraj zavarovanega območja.
2. Deljeno upravljanje/soupravljanje (*Shared governance*):  
sprejeti so kompleksni institucionalni mehanizmi in procesi, katerih cilj je delitev upravne avtoritete in odgovornosti med množico vladnih in nevladnih akterjev. Deljeno upravljanje je še posebej pomembno, kadar se nanaša na čezmejna zavarovana območja, kjer sta vključeni vsaj dve vladi in večje število drugih lokalnih akterjev.
3. Zasebno upravljanje (*Private governance*):  
obsega zavarovana območja, ki so v lasti posameznikov, zadrug, nevladnih organizacij ali podjetij. Ne glede na to, kdo je lastnik zemljišč znotraj zavarovanega območja, je odgovornost za upravljanje z območjem v rokah lastnikov zemljišč, ki določajo cilje ohranjanja, razvijajo načrte upravljanja in imajo moč odločanja, vendar se morajo ravnati v skladu z zakonodajo.
4. Upravljanje s strani lokalnih skupnosti (*Governance by indigenous peoples and local communities*):  
upravljanje in odgovornost ležita v rokah ljudi in/ali lokalnih skupnosti preko različnih institucij in pravil. Ne glede na to, da zavarovano območje upravljajo lokalne skupnosti, morajo biti ustanovljene institucije in sprejeti predpisi, ki skrbijo za doseganje ciljev zavarovanega območja (International Union for Conservation of Nature 2008, 26).

**Tabela 6.1: Načini upravljanja zavarovanih območij v tujini ter stopnja odločanja**

Mehanizmi upravljanja s strani države	Zavarovana območja s soupravljanjem	Zasebno upravljanje in upravljanje s strani lokalnih skupnosti
---------------------------------------	-------------------------------------	--

<i>Oblast in odgovornost vlade skozi federalne, državne in poddržavne agencije.</i>		<i>Oblast in odgovornost si delijo vladne agencije in drugi pooblaščen organi.</i>		<i>Oblast in odgovornost lastnikov zemljišč ali skupnosti preko običajnega prava.</i>	
Krepitev pravil in zatiranje kršitev.	Seznanjanje in/ali svetovanje glede upravljavskih odločitev.	Iskanje soglasja, tudi prek deljenja koristi.	Pogajanja (vključeno v sprejemanje odločitev) in razvoj specifičnih sporazumov.	Formalna delitev oblasti in odgovornosti (npr. preko števila sedežev v odboru).	Upoštevanje običajnega prava in pomoč pri upravljanju.

Vir: Borrini-Feyerabend in drugi v Znanstveno-raziskovalno središče Koper (2010, 31).

Tudi Znanstveno-raziskovalno središče Koper je v svojem končnem poročilu identificiralo štiri načine upravljanja, ki so;

1. javni zavod kot upravljavec zavarovanega območja,
2. za upravljanje zavarovanega območja je podeljena koncesija,
3. model upravljanja (zavarovanega) območja preko mehanizmov pogodbenega varstva (lokalna skupnost kot upravljavec) in skrbništva,
4. upravljanje zavarovanega območja preko strokovne službe za varstvo narave (Območna enota Zavoda RS za varstvo narave kot upravljavec) (Znanstveno-raziskovalno središče Koper 2010, 20–27).

Hugh Synge (2004) pa je v svojem delu izpostavil štiri ključne faze upravljanja zavarovanih območij in sicer; coniranje (*zoning*), monitoring, upravljanje s sodelovanjem (*collaborative management*) in upravljanje obiskovalcev (*visitor management*). Bistvo coniranja je, da z vzpostavljanjem con lahko v zavarovanih območjih oziroma v različnih delih območja zasledujemo različne cilje upravljanja. Tako zmanjšamo ali razrešimo možnost za potencialne konflikte med interesnimi skupinami, ključnega pomena pa je, da je upravljanje posamezne cone združljivo s cilji zavarovanega območja kot celote (Synge 2004, 2).

Sestavni del upravljanja je tudi vzpostavitev in vzdrževanje sistema monitoringa ključnih značilnosti zavarovanega območja, saj brez monitoringa zelo težko ocenjujemo oziroma kontroliramo ali so cilji upravljanja zavarovanega območja doseženi tudi v praksi (Synge 2004, 2). Pri upravljanju s sodelovanjem (*collaborative management ali co-management*) gre za



proces, v katerem se dva ali več akterjev dogovorijo o upravljanju, funkcijah, pravicah in odgovornostih za določeno zavarovano območje (Borrini-Feyerabend in drugi 2007, 1). Zagotavljanje možnosti upoštevanja interesov lokalnih skupnosti in drugih lokalnih interesov predstavlja pomemben izziv za upravljanje zavarovanega območja. V kolikor so lokalni interesi upoštevani, se pokažejo koristi tako za zavarovano območje kot tudi za dobro počutje ter ekonomski razvoj lokalne skupnosti (Synge 2004, 2). Poleg interesov lokalnih skupnosti, izziv za upravljanje predstavljajo tudi obiskovalci zavarovanih območij, saj so ta območja pogosto pomembne in zanimive točke za obiskovalce. Upravljanje mora biti usmerjeno tako, da se zagotavlja ohranjanje naravnih in kulturnih lastnosti območja, s tem da se hkrati omogoča tudi obisk zavarovanega območja (Synge 2004, 2).

Glede na to, da gre v primeru Triglavskega narodnega parka za upravljanje s strani države oziroma javnega zavoda, katerega ustanoviteljica je država, bomo na kratko predstavili samo prvi tip upravljanja – upravljanje s strani države.

### **6.2.1 Upravljanje s strani države (javni zavod kot upravljavec zavarovanega območja)**

Upravljanje s strani države je najpogostejši način upravljanja zavarovanih območij, pri katerem so državni organi odgovorni za sprejemanje upravljavskih odločitev ter nosijo odgovornost zanje. Kot prednost tega modela upravljanja se izpostavlja učinkovit nadzor in varstvo narave, kot slabost pa izključevanje deležnikov in lokalnega prebivalstva iz procesov upravljanja (Znanstveno-raziskovalno središče Koper 2010, 31–32). »V zadnjem času pa se pojavljajo novi pristopi, ki poudarjajo pomen učinkovitejšega vključevanja lokalnega prebivalstva pri upravljanju s temi območji. Poudarja se tudi pomen decentralizacije, natančnejše decentralizacije upravljanja z naravnimi dobrinami, kar bi omogočilo vključevanje lokalnih uprav pri upravljanju zavarovanih območij« (Znanstveno-raziskovalno središče Koper 2010, 32).

## **7 TRIGLAVSKI NARODNI PARK**

Triglavski narodni park je trenutno edini narodni park v Sloveniji.

*Dolina triglavskih jezer je bila prvič zavarovana z zakupno pogodbo leta 1924 (Alpski varstveni park), od leta 1981 pa je površina narodnega parka razširjena na večji del Julijskih Alp. V narodnem parku sta celovito zajeta edinstvena narava in kulturna dediščina tega slovenskega prostora. Največje vrednote narodnega parka so število, pestrost in edinstvenost naravnih pojavov, pestrost vrst, habitatnih tipov in krajin,*

*bogata snovna in nesnovna kulturna dediščina* (Načrt upravljanja Triglavskega narodnega parka 2016–2025, 5–6).

Triglavski narodni park ima velik mednarodni pomen in je umeščen v II. (narodni park) in V. (zavarovana krajina) kategorijo Svetovne zveze za varstvo narave, poleg tega pa je območje narodnega parka skoraj v celoti tudi posebno območje varstva in posebno ohranitveno območje omrežja Natura 2000 (Načrt upravljanja Triglavskega narodnega parka 2016–2025, 6).

Zavarovana območja, ki jih Svetovna zveza za varstvo narave uvršča v kategorijo II. (narodni park) so običajno širša naravna območja, namenjena ohranjanju ekoloških procesov večjega obsega, skupaj z ohranjanjem značilnih vrst in ekosistemov. Glavni cilj te kategorije je ohranjanje naravne biotske raznovrstnosti, skupaj z njeno osnovno ekološko strukturo ter spodbujanje naravnih procesov istočasno s spodbujanjem izobraževanja in rekreacije (International Union for Conservation of Nature 2008, 16).

Ostali cilji kategorije II so:

- upravljanje območja tako, da se v čim večji meri ohranja v naravnem stanju in da se ohranja reprezentativne primere geografskih regij, biotskih združb, genskih virov in neoslabljenih naravnih procesov,
- ohranitev vitalnih in ekološko funkcionalnih ter avtohtonih vrst na gostoti, ki je zadostna za ohranitev celovitosti ekosistema in odpornost na dolgi rok,
- prispevati predvsem k ohranjanju širokih vrst, regionalnih ekoloških procesov in migracijskih poti,
- upravljanje obiskovanja za izobraževalne, kulturne in rekreacijske namene na ravni, ki ne bo povzročila velikih bioloških ali ekoloških posledic do naravnih virov,
- upoštevanje potreb prebivalstva in lokalnih skupnosti, vključno s samooskrbo in uporabo virov, v kolikor to ne vpliva na primarne cilj upravljanja, in
- prispevati k lokalnemu gospodarstvu prek turizma (International Union for Conservation of Nature 2008, 16).

Razpoznavne značilnosti območij vključenih v kategorijo II, so to, da so običajno velika in ohranjajo delujoči ekosistem, čeprav je za dosego tega morda potrebno zavarovano območje dopolniti s sistemom upravljanja v okolici:

- območje mora vsebovati reprezentativne primere večjih naravnih regij in bioloških ter okoljskih značilnosti, ali pokrajine, kjer so avtohtone rastlinske in živalske vrste, habitati in

geološka raznolikost območja pa imajo poseben znanstveni, izobraževalni, rekreacijski in turistični pomen,

- območje mora biti dovolj veliko in imeti zadostno ekološko kakovost, tako da se ohranijo ekološke funkcije in procesi, ki bodo omogočali avtohtone vrste in skupnosti, da vztrajajo na dolgi rok z minimalno intervencijo upravljanja,
- sestava, struktura in funkcija biotske raznovrstnosti je v veliki meri v »naravnem« stanju ali ima potencial, da je ponovno v takem stanju, z relativno nizkim tveganjem uspešnih vpadov tujerodnih vrst (International Union for Conservation of Nature 2008, 16).

Glavni cilj kategorije V pa je zaščititi in ohraniti pomembna območja, ki so nastala v interakciji z ljudmi preko tradicionalnega upravljanja.

Ostali cilji kategorije V so:

- ohraniti uravnoteženo povezanost narave in kulture z varstvom krajine,
- ohraniti širok obseg vrst, povezanih s kulturno krajino in/ali z zagotavljanjem možnosti za ohranitev v obremenjenih pokrajinah,
- zagotavljati priložnosti za uživanje, blaginjo in socialno-gospodarsko dejavnost prek turizma,
- zagotavljati naravne proizvode in okoljske storitve,
- zagotavljati oziroma izdelati okvir, ki podpira aktivno vključenost skupnosti pri upravljanju krajine ter naravne in kulturne dediščine, in
- spodbujati ohranjanje kopenske in vodne biotske raznovrstnosti (International Union for Conservation of Nature 2008, 20).

Kategorija V vključuje biotsko, abiotsko in človeško interakcijo in mora imeti naslednje bistvene značilnosti:

- kakovostne povezave habitatov, flore in favne ter kulturnih posebnosti,
- uravnoteženo interakcijo med ljudmi in naravo, ki se je ohranjala skozi leta,
- edinstvene ali tradicionalne vzorce rabe zemljišč, ki so razvidni iz trajnostnih kmetijskih in gozdarskih sistemov in človeških naselij, ki so se razvili v ravnovesju s svojo pokrajino (International Union for Conservation of Nature 2008, 21).

Skupna površina zavarovanega območja znaša 83.982 ha in je razdeljeno na tri varstvena območja. Znotraj parka so trije kulturni spomeniki državnega pomena, 42 kulturnih spomenikov lokalnega pomena, 364 registriranih enot nepremične kulturne dediščine, pet javno

dostopnih muzejskih zbirk in dve registrirani enoti žive dediščine. Na varovanem območju je 33 naselij, od tega 21 v celoti in 12 deloma, tako v parku skupaj živi 2.420 ljudi. Lokalne skupnosti na območju parka so občine Bled, Bohinj, Gorje, Jesenice, Kranjska Gora, Bovec, Kobarid in Tolmin. Upravljavec narodnega parka je Javni zavod Triglavski narodni park (Načrt upravljanja Triglavskega narodnega parka 2016–2025, 2).

Triglavski narodni park je prednostno namenjen ohranjanju ekosistemov in naravnih procesov, naravnih vrednot, pestrosti habitatnih tipov, živalskih in rastlinskih vrst ter krajin. Je edinstveno zavarovano območje v alpskem svetu. Park ima naseljene in nenaseljene dele. Poudarek v naseljenih delih je na ohranjanju kulturne dediščine in kakovosti kulturne krajine (Načrt upravljanja Triglavskega narodnega parka 2016–2025, 3). »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« (Načrt upravljanja Triglavskega narodnega parka 2016–2025, 3).

Javni zavod Triglavski narodni park je v načrtu upravljanja zapisal, da ima pomembno vlogo pri ohranjanju naravne in kulturne dediščine, katere del je tudi komunikacija s širšo javnostjo, s katero želi lokalnim prebivalcem in obiskovalcem z aktivnim sodelovanjem približevati pomen varstva narave in ohranjanja kulturne dediščine. Nadalje navaja, da je vzoren primer uspešnega usklajevanja različnih interesov, usmerjenih k istemu cilju – ohranjeni naravi, krajini in kulturni dediščini (Načrt upravljanja Triglavskega narodnega parka 2016–2025, 3). Res je, da ima javni zavod pomembno vlogo pri ohranjanju naravne in kulturne dediščine na območju parka, saj je bil to tudi razlog za njegovo ustanovitev. Težko pa se strinjamo z navedbami, da je vzoren primer uspešnega usklajevanja različnih interesov, saj v nasprotnem primeru ne bi prihajalo do nezadovoljstva s strani županov parkovnih občin.

## **7.1 Območje parka**

Triglavski narodni park se razprostira na 840 kvadratnih kilometrih površine, kar predstavlja štiri odstotke celotne površine Slovenije. Obsega območje severozahodne Slovenije in leži ob meji z Italijo ter blizu meje z Avstrijo. Skoraj popolnoma se prekriva z vzhodnimi Julijskimi Alpami in spada med najstarejše evropske parke (Javni zavod Triglavski narodni park 2017). Območje narodnega parka Zakon o Triglavskem narodnem parku (ZTNP-1) definira kot

*/.../območje z izrazitimi značilnostmi visokogorskega sveta, geološkimi, geomorfološkimi, s hidrološkimi in z drugimi naravnimi vrednotami, obsežnimi in*

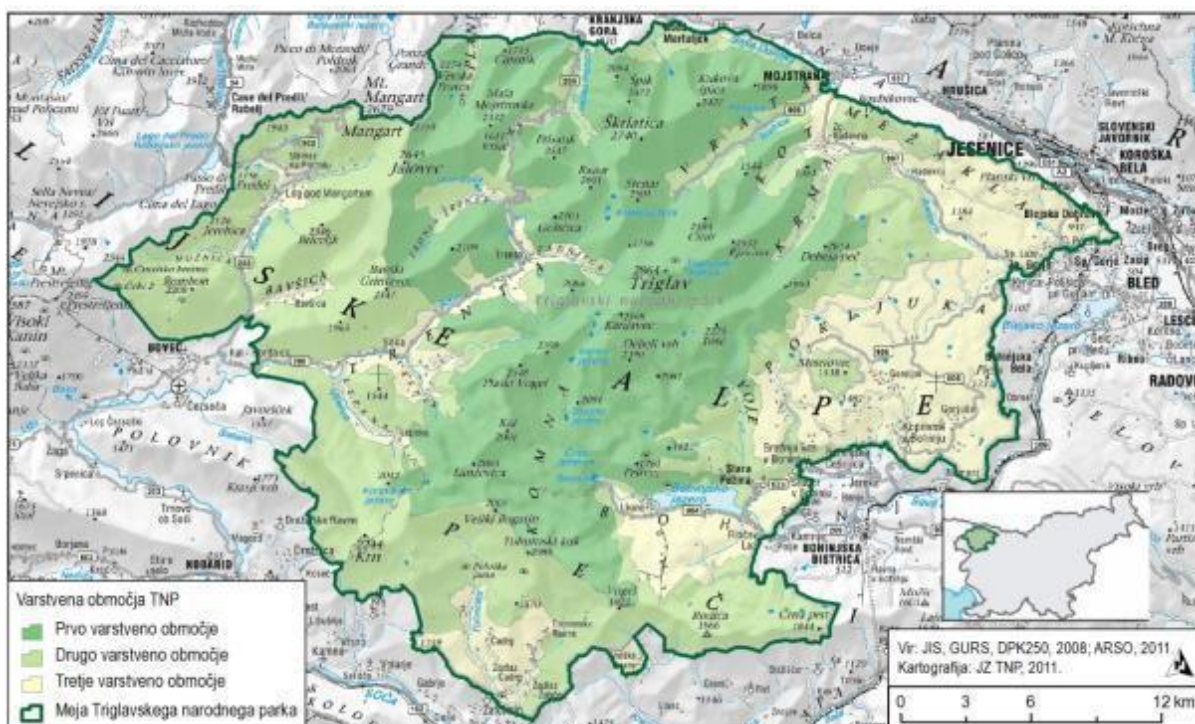
*raznvrstnimi ekosistemi, izjemno bogatim rastlinskim in živalskim svetom z redkimi ter značilnimi rastlinskimi in živalskimi vrstami, z visoko stopnjo kakovosti krajine in ohranjenosti kulturne dediščine. Zgodovinske in kulturne vrednote ga povezujejo z večstoletno prisotnostjo človeka in njegovim vsakodnevnim delovanjem. Z ekološkega, zgodovinskega, kulturnega, vzgojnega, razvojnega, duhovnega, s simbolnega, z identitetnega ter estetskega vidika in zaradi vidne prepoznavnosti ima vse to izjemno velik narodni in mednarodni pomen ter velik pomen za parkovne lokalne skupnosti (Zakon o Triglavskem narodnem parku, 5. čl.).*

Narodni park je razdeljen na tri varstvena območja;

- prvo varstveno območje, ki obsega 37,5 % površine narodnega parka »je prednostno namenjeno uresničevanju varstva in ohranjanja naravnih vrednot, prvobitnih naravnih območij divjine, rastlinskih in živalskih vrst, njihovih osebkov in habitatov, naravnega razvoja ekosistemov in naravnih procesov brez človekovih negovalnih, vzdrževalnih in drugih posegov. Dopusčena je tudi tradicionalna paša na urejenih pašnih planinah v visokogorju in ohranjanje s tem povezane kulturne dediščine« (Zakon o Triglavskem narodnem parku, 6. čl.),
- drugo varstveno območje, ki obsega 38,6 % površine narodnega parka »je območje z dopuščeno tradicionalno rabo naravnih virov zaradi izvajanja dejavnosti sonaravnega kmetijstva in gozdarstva ter trajnostnega gospodarjenja z divjadjo in ribami. Namenjeno je ohranitvi obstoječega stanja narave in kulturne dediščine vsaj v trenutni kakovosti ter preprečitvi vnosa novih obremenjujočih dejavnosti ter postopnemu doseganju namenov prvega varstvenega območja ob upoštevanju razvoja dopuščenih dejavnosti« (Zakon o Triglavskem narodnem parku, 6. čl.),
- tretje varstveno območje, ki obsega 23,9 % površine narodnega parka pa »je namenjeno ohranjanju in varovanju biotske raznovrstnosti, naravnih vrednot in kulturne dediščine ter izrazitih ekoloških, estetskih in kulturnih kakovosti krajine, ohranjanju poselitve ter spodbujanju trajnostnega razvoja, usklajenega s cilji narodnega parka« (Zakon o Triglavskem narodnem parku, 6. čl.).

»Upravljanje narodnega parka se mora izvajati skladno s cilji in z namenom narodnega parka ter nameni varstvenih območij« (Zakon o Triglavskem narodnem parku, 6. čl.).

### **Slika 7.1: Lega in meje narodnega parka ter varstvenih območij**



Vir: Načrt upravljanja Triglavskega narodnega parka 2016–2025 (2016, 5).

Kot smo omenili že v prejšnjem poglavju območje TNP leži znotraj občin Bled, Bohinj, Gorje, Jesenice, Kranjska Gora, Bovec, Kobarid in Tolmin. »Največji delež površine narodnega parka je v občinah Bovec in Bohinj, pomembna deleža površine pokrivata še občini Kranjska Gora in Gorje« (Načrt upravljanja Triglavskega narodnega parka 2016–2025, 5). Največji delež zemljišč znotraj parka je v zasebni lasti (54 %), sledijo zemljišča v lasti občin (24 %), zemljišča v lasti Republike Slovenije (22 %) in zemljišča v lasti javnega zavoda (0,18 %). Največ prebivalcev, ki živijo znotraj območja narodnega parka, prihaja iz občine Bohinj, kar 55 % vseh prebivalcev narodnega parka. 19 % jih živi v občini Bovec, 15 % v občini Gorje, preostalih 10 % prebivalstva pa živi v občinah Kranjska Gora in Tolmin (Načrt upravljanja Triglavskega narodnega parka 2016–2025, 13). »Bohinj je tudi občina, v kateri je delež prebivalstva, ki živi znotraj meja narodnega parka, najvišji, znaša kar 25 %, sledijo Bovec s 14 %, Gorje s 13 %, Kranjska Gora z 2 % in Tolmin z 1 % prebivalstva. Občine Bled, Jesenice in Kobarid nimajo stalnih prebivalcev znotraj območja narodnega parka« (Načrt upravljanja Triglavskega narodnega parka 2016–2025, 13).

## 7.2 Upravljanje in vloga lokalnih skupnosti

V 36. členu Zakona o Triglavskem narodnem parku (ZTNP-1) je določeno, da je upravljavec narodnega parka javni zavod, ki v upravljanje narodnega parka vključuje parkovne lokalne

skupnosti, prebivalce narodnega parka, lastnike zemljišč v narodnem parku in zainteresirano javnost (Zakon o Triglavskem narodnem parku, 36. čl.).

*Za področje delovanja javnih zavodov kot upravljavcev zavarovanih območij se uporabljajo določbe zakona, ki ureja zavode, v kolikor Zakon o ohranjanju narave nekaterih vsebin ne ureja drugače. Posebnost na tem področju je način sodelovanja lokalnih skupnosti, katerih ozemlje se nahaja v zavarovanem območju, pri upravljanju zavarovanega območja, ki je urejen tako, da imajo lokalne skupnosti svoje predstavnike v organu upravljanja, to je v svetu javnega zavoda (Ministrstvo za okolje in prostor 2011, 37).*

Svet zavoda predstavlja najvišji organ upravljanja, v katerem imajo svoje predstavnike ustanovitelj narodnega parka, lokalne skupnosti z območja parka, zainteresirana javnost in zaposleni v javnem zavodu. Svet zavoda tako sestavljajo štirje predstavniki ustanovitelja imenovani s strani Vlade, devet predstavnikov lokalnih skupnosti, ki jih imenujejo parkovne lokalne skupnosti (Občine Bled, Bovec, Gorje, Jesenice, Kobarid, Kranjska Gora in Tolmin po enega predstavnika, Občina Bohinj po dva predstavnika), en predstavnik zaposlenih, ki ga izvolijo zaposleni v javnem zavodu, in šest predstavnikov zainteresirane javnosti (po en predstavnik Lovske zveze Slovenije, Planinske zveze Slovenije, strokovne javnosti, zainteresiranih nevladnih organizacij, ter dva predstavnika lastnikov kmetijskih in gozdnih zemljišč v narodnem parku) (Zakon o Triglavskem narodnem parku, 39. čl.).

*Pristojnosti sveta zavoda so, da:*

- *opravlja nadzor nad upravljanjem in poslovanjem zavoda,*
- *sprejme statut in njegove spremembe oziroma dopolnitve ter ga predloži v soglasje ustanovitelju,*
- *imenuje strokovni svet zavoda,*
- *obravnava in sklepa o pobudah strokovnega sveta,*
- *na predlog direktorja obravnava in potrdi predlog desetletnega načrta upravljanja parka za predložitev v sprejem ustanovitelju,*
- *na predlog direktorja sprejeme pravilnik o notranji organizaciji in sistematizaciji delovnih mest in kadrovski načrt zavoda,*
- *sklicuje forum zainteresirane javnosti Triglavskega narodnega parka,*
- *daje mnenje o kandidatu za imenovanje za direktorja,*
- *sprejema druge splošne akte zavoda iz svoje pristojnosti,*

- *opravlja druge z zakonom, sklepom o ustanovitvi zavoda in tem statutom določene zadeve* (Statut Javnega zavoda Triglavski narodni park, 18. čl.).

O zadevah, ki se nanašajo na strokovno delo zavoda, lahko svet odloča, ko pridobi mnenje strokovnega sveta zavoda (Statut Javnega zavoda Triglavski narodni park, 18. čl.). Za vodenje sveta zavoda ustanovitelj izmed svojih predstavnikov imenuje predsednika sveta zavoda. Člani sveta zavoda pa izmed predstavnikov parkovnih lokalnih skupnosti izvolijo namestnika predsednika, ki vodi svet zavoda v primeru predsednikove odsotnosti (Sklep o ustanovitvi javnega zavoda Triglavski narodni park, 13. čl.). Sklepi sveta zavoda so sprejeti v primeru, da jih potrdi večina prisotnih članov, s tem da ima predsednik zavoda odločujoč glas, če je izid glasovanja neodločen. Sklepi, ki se nanašajo na upravljanje, notranjo organizacijo dela in finančni načrt s poročili, so sprejeti le v primeru, če so zanje glasovali predstavniki ustanovitelja, v katerih resorno področje spada narodni park (Statut Javnega zavoda Triglavski narodni park, 22. čl.).

Vlogo pri upravljanju Triglavskega narodnega parka igrajo tudi ministrstva. Pristojno ministrstvo za področje ohranjanja narave je Ministrstvo za okolje in prostor, ker pa »upravljanje zavarovanih območij v širšem smislu sega tudi na druga področja in ne zgolj na področje okolja in prostora, je zelo pomembna tudi vloga drugih resorjev« (Ministrstvo za okolje in prostor 2011, 38). V primeru Triglavskega narodnega parka imajo vlogo pri upravljanju poleg Ministrstva za okolje in prostor tudi Ministrstvo za kulturo, Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano ter Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo. Navedena ministrstva imajo tudi predstavnike v svetu Javnega zavoda Triglavski narodni park (Triglavski narodni park 2017). Kot ključna organizacija na področju ohranjanja narave ima pomembno vlogo tudi Zavod Republike Slovenije za varstvo narave, ki skupaj z upravljavci zavarovanih območij izvaja strokovne naloge na področju ohranjanja narave (Ministrstvo za okolje in prostor 2011, 39).

V letu 2016 je Vlada Republike Slovenije izdala Uredbo o Načrtu upravljanja Triglavskega narodnega parka za obdobje 2016–2025, s katero je bil sprejet Načrt upravljanja Triglavskega narodnega parka za obdobje 2016–2025. V skladu z Zakonom o Triglavskem narodnem parku se mora načrt upravljanja obvezno upoštevati pri »načrtovanju prostora, razvoju in ohranjanju poselitve, opravljanju dejavnosti ter urejanju, upravljanju, rabi in gospodarjenju z naravnimi dobrinami na območju narodnega parka, ohranjanju krajinske identitete ter izvajanju



gospodarskih in drugih javnih služb na območju narodnega parka« (Zakon o Triglavskem narodnem parku, 49. čl.).

Upravljaljski cilji za obdobje 2016–2025 so razdeljeni v pet upravljaljskih področij; ohranjanje narave, ohranjanje kulturne dediščine, ohranjanje poseljenosti in trajnostni razvoj, obiskovanje in doživljanje in upravno-administrativne naloge (Načrt upravljanja Triglavskega narodnega parka 2016–2025, 5). V načrtu upravljanja je predstavljena tudi analiza prednosti, slabosti, priložnosti in nevarnosti. Ohranjena narava in kulturna dediščina sta identificirani kot ključni prednosti narodnega parka. Kot prednost je navedena tudi mednarodna prepoznavnost narodnega parka, saj ima veliko doživljajsko vrednost, kar je prednost za trajnostni in sonaravni turizem. Načrt upravljanja kot prednost navaja tudi »dolgoletne izkušnje javnega zavoda z upravljanjem narodnega parka, razvito znanje in dobre prakse. Javni zavod ima kot partner številne prednosti pri pridobivanju finančnih spodbud in razvojnih projektov« (Načrt upravljanja Triglavskega narodnega parka 2016–2025, 25). »Med ključnimi slabostmi narodnega parka so nerazvite zaposlitvene možnosti, negativni demografski trendi, nizke gospodarske zmožnosti prebivalstva in podjetij, visoke cene nepremičnin, prešibka vključenost lokalnih prebivalcev v upravljanje narodnega parka in neusklajeno delovanje vseh upravljavcev v narodnem parku« (Načrt upravljanja Triglavskega narodnega parka 2016–2025, 25). Načrt upravljanja med priložnosti uvršča prepoznavnost narodnega parka in razvoj oblik turizma, ki jih ta omogoča ter usmeritev gospodarskih dejavnosti v okoljske tehnologije, varovanje ekosistemskih storitev in raziskovanje. Nevarnosti pa so neustrezno prostorsko načrtovanje na ravni države, neustrezna prometna politika, uvajanje nepreizkušenih kmetijskih tehnologij in procesov ter naraščanje masovnega turizma (Načrt upravljanja Triglavskega narodnega parka 2016–2025, 25). »Negativni zunanji dejavniki so tudi pomanjkanje sodelovanja med različnimi ravni uprave, naraščanje administrativnih zahtev, zakonska prenormiranost in neusklajenost, neučinkovitost inšpekcijskih služb in neučinkovito izvajanje zakonodaje na državni ravni« (Načrt upravljanja Triglavskega narodnega parka 2016–2025, 25).

**Tabela 7.1: Upravljaljski cilji za obdobje 2016–2025**

<b>UPRAVLJAVSKO PODROČJE</b>	<b>DOLGOROČNI CILJ</b>	<b>OPERATIVNI CILJI</b>
Ohranjanje narave	Prednostno se ohranjajo ekosistemi in naravni	Vzpostavitev kakovostnega monitoringa prostoživečih vrst in habitatnih tipov.

	<p>procesi, naravne vrednote, pestrost habitatov živalskih in rastlinskih vrst ter krajinske značilnosti.</p>	<p>Ohranjanje naravnih vrednot in ožjih zavarovanih območij.</p> <p>Ohranjanje travnišč.</p> <p>Ohranjanje in sonaravno gospodarjenje z gozdovi.</p> <p>Ohranjanje dobrega stanja voda.</p> <p>Prepustitev barij naravnim sukcesijskim procesom.</p> <p>Ohranjanje jam, melišč in skalovja.</p> <p>Ohranjanje območij Natura 2000 zunaj narodnega parka.</p> <p>Ohranjanje krajinske pestrosti ter značilnih krajinskih vzorcev in gradnikov.</p> <p>Uveljavljanje predkupne pravice države.</p> <p>Učinkovit neposredni nadzor v naravi.</p> <p>Upravljanje divjadi v narodnem parku.</p>
<p>Ohranjanje kulturne dediščine</p>	<p>Ohranjanje kulturne dediščine je pomemben del identitete in prepoznavnosti območja narodnega parka.</p>	<p>Ozaveščanje o kulturni dediščini.</p> <p>Ohranjanje nepremične kulturne dediščine.</p> <p>Ohranjanje kulturne krajine.</p> <p>Ohranjanje premične kulturne dediščine.</p> <p>Ohranjanje nesnovne kulturne dediščine.</p>
<p>Ohranjanje poselitve in trajnostni razvoj</p>	<p>Območje narodnega parka bo zaželen prostor za življenje in delo domačinov – človek in narava sobivata v sožitju</p>	<p>Ohranjanje kmetijskih zemljišč in kmetijske krajine.</p> <p>Usklajen razvoj trajnostnega turizma.</p> <p>Razvoj podjetništva in spodbujanje zaposlovanja.</p> <p>Kakovostnejša dostopnost javnih služb.</p> <p>Urejanje komunalne in telekomunikacijske infrastrukture.</p> <p>Urejanje prometne infrastrukture in trajnostna mobilnost.</p>

		Okrepitev razvojnega in prostorskega načrtovanja v narodnem parku.
Obiskovanje in doživljanje	Območje parka ima urejeno mrežo informacijskih mest in parkovno infrastrukturo, kar omogoča enostavno dostopnost in podporno okolje za obiskovanje.	Mreža informacijskih mest.
		Parkovna infrastruktura.
		Usmerjanje obiskovanja skladno z varstvenimi cilji.
		Informiranje in vodenje obiskovalcev.
Upravno-administrativne naloge	Javni zavod kakovostno izvaja naloge javne službe in nalog, ki jih opravlja po javnem pooblastilu, zagotavlja učinkovito upravljanje narodnega parka. V svoje delo aktivno vključuje lokalne prebivalce in sodeluje z lokalnimi, regionalnimi, nacionalnimi in mednarodnimi organizacijami.	Obveščanje ciljnih javnosti.
		Razumevanje vrednot in ciljev narodnega parka.
		Sodelovanje z ustanovami.
		Tekoče izvajanje upravno-administrativnih nalog.
		Upravljanje nepremičnin.

Vir: prirejeno po Načrt upravljanja Triglavskega narodnega parka 2016–2025 (2016, 31–93).

Javni zavod Triglavski narodni park naj bi dolgoročne cilje dosegal na naslednje načine:

- ohranjanje narave: z dobrim poznavanjem stanja varstveno pomembnih sestavin biotske raznovrstnosti, ohranjanjem pomembnih vrst in habitatnih območij Natura 2000 v ugodnem stanju, ohranjanjem ožjih zavarovanih območij in naravnih vrednot v ugodnem stanju, ohranjanjem krajinske pestrosti ter značilnih krajinskih vzorcev, prilagajanje gospodarjenja z gozdovi na površinah, pomembnih za ohranjanje biotske pestrosti, ohranjanjem dobrega stanja voda, učinkovitim nadzorom v naravi, celovitim upravljanjem divjadi in povečevanjem deleža zemljišč v državni lasti (Načrt upravljanja Triglavskega narodnega parka 2016–2025, 31–53);

- ohranjanje kulturne dediščine: z dobrim poznavanjem in spremljanjem stanja nepremične, premične in žive kulturne dediščine, krepitevijo prepoznavnosti z izobraževanjem in ozaveščanjem, vključevanjem varstva kulturne dediščine v prostorske akte in razvojne programe, ohranitvijo živih planin in pašnih objektov, zagotavljanjem pogojev za obnavljanje kulturnih spomenikov, spodbujanjem prenosa tradicionalnih znanj, soorganizacijo kulturnih prireditev in razstav (Načrt upravljanja Triglavskega narodnega parka 2016–2025, 54–62);
- ohranjanje poselitve in trajnostni razvoj: z vzpostavljenim sistemom razvojnih usmeritev in spodbud, ohranjanjem kmetijskih zemljišč, spodbujanjem dopolnilnih dejavnosti na kmetijah, spodbujanjem zaposlovanja, izboljšanjem dostopnosti javnih služb, urejanjem komunalne, telekomunikacijske, prometne infrastrukture in trajnostne mobilnosti (Načrt upravljanja Triglavskega narodnega parka 2016–2025, 63–75),
- obiskovanje in doživljanje: z nadgradnjo informacijskih središč, usmerjanjem obiska v naravovarstveno manj občutljiva območja, s pripravo strokovnih meril za podelitev koncesij za rabo, določitvijo in ureditvijo delov parka, ki so primerni za organizirano ogledovanje in obiskovanje (Načrt upravljanja Triglavskega narodnega parka 2016–2025, 76–85),
- upravno-administrativne naloge: »s stabilnim poslovanjem zavoda, ustrezno kadrovske politiko, vključevanjem javnosti v upravljanje parka, okrepljenim medinstitucionalnim sodelovanjem in usmerjanjem razvojnega ter prostorskega načrtovanja v parku« (Načrt upravljanja Triglavskega narodnega parka 2016–2025, 86).

## **8 UPRAVLJANJE TRIGLAVSKEGA NARODNEGA PARKA IN PREDLOG UREDITVE Z VIDIKA ODNOSA MED DRŽAVO IN LOKALNIMI SKUPNOSTMI**

Da bi pridobili mnenja oziroma izkušnje z upravljanjem Triglavskega narodnega parka in oceno odnosa med državo in lokalnimi skupnostmi z vidika lokalnih skupnosti, smo opravili intervjuje z župani občin Bohinj, Gorje, Kranjska Gora in Tolmin (občine z območja Triglavskega narodnega parka). Intervjuji so bili opravljeni v mesecu avgustu in septembru 2017 na sedežih občin, razen v primeru občine Kranjska Gora, kjer je župan izrazil željo, da se intervju opravi po telefonu. Županom smo zastavili naslednja vprašanja:

- Kako trenutno ocenjujete odnos med državo in občinami na področju ohranjanja narave?
- Kako bi ocenili upravljanje Triglavskega narodnega parka s strani države oziroma Javnega zavoda Triglavski narodni park?

- Menite, da bi bilo upravljanje uspešnejše in učinkovitejše, zadovoljstvo lokalnih skupnosti pa večje, če bi bilo upravljanje v rokah lokalnih skupnosti? Zakaj da oz. ne.
- Kako vaša občina sodeluje z Javnim zavodom Triglavski narodni park?
- Ali menite, da ima država oziroma Javni zavod Triglavski narodni park jasno izoblikovano vizijo o dolgoročnem razvoju in upravljanju TNP?
- Če bi imeli izbiro ali bi območje parka znotraj vaše občine upravljali sami oziroma bi prevzeli del nalog upravljanja?
- Bi še sami kaj dodali na to temo?

Po potrebi smo zastavili podvprašanja.

Prepisi intervjujev so v prilogi magistrskega dela, v nadaljevanju pa bomo združeno navajali odgovore županov po sklopih.

Upravljanje Triglavskega narodnega parka je zagotovo velik izziv, saj gre za izredno pomembno območje naravne dediščine, ki se razprostira na velikem območju severozahodne Slovenije. Pri upravljanju parka je potrebno slediti določilom Zakona o Triglavskem narodnem parku ter Zakona o ohranjanju narave na eni strani in usklajevati potrebe ter želje lokalnih skupnosti na območju parka in drugih akterjev na drugi strani. Zaradi velikega števila udeleženih akterjev pogosto prihaja do različnih interesov glede upravljanja parka in ciljev, ki naj bi jih Javni zavod Triglavski narodni park dosegal skozi upravljanje (Načrt upravljanja Triglavskega narodnega parka 2016–2025, 3).

V uvodnem delu tega poglavja smo omenili, da smo se o upravljanju Triglavskega narodnega parka pogovarjali z župani štirih parkovnih občin, naše prvo vprašanje pa se je nanašalo na komentar županov glede medsebojnega odnosa države in občin na področju ohranjanja narave. Župan Občine Tolmin, g. Brežan, trdi (glej prilogo A), da je odnos med državo in občino zelo različen od primera do primera, odvisno od področja, ki ga želi občina urejati. Občine običajno želijo na različnih področjih, predvsem infrastrukturnem, izvajati določene projekte, pri katerih pa pogosto naletijo na omejitve bodisi s strani Zakona o Triglavskem narodnem parku, bodisi s strani Zakona o ohranjanju narave oziroma potrebujejo za izvedbo projekta razna soglasja s strani pristojnih institucij, na primer Zavoda za varstvo narave. Za uspešno izvedbo določenih projektov občine je tako potrebno usklajevanje želja in potreb občine s pristojnimi institucijami države, pri tem pa g. Brežan trdi, da imajo do sedaj načeloma dobre izkušnje, kjer so s pristojnimi institucijami dosegli dogovore, ki so ustrezali obema stranema in so lahko potrebne investicije, naložbe, izboljšave (predvsem v infrastrukturo) tudi izvedli. Na drugi strani pa ima

Občina Tolmin tudi nekaj projektov, v zvezi s katerimi s pristojnimi institucijami države še niso našli dogovora, kar pa poskušajo rešiti z nadaljnjimi usklajevanji (Brežan 2017).

Enake izkušnje ima tudi g. Hrovat (glej prilogo Č), župan Občine Kranjska Gora, ki pravi, da sicer z državo kar v redu sodelujejo, je pa to sodelovanje odvisno od področja do področja, od posamezne zaščitene cone do druge. Občina pristojnim institucijam posreduje svoje predloge v zvezi z zadevami, ki bi jih bilo treba izboljšati, kar nekaj stvari pa občini otežujejo, saj so po mnenju župana »prestrogi oziroma so te zadeve preveč zakomplicirane, prezahtevne, pa mogoče včasih nepotrebne« (Hrovat 2017). Na splošno pa je mnenja, da je sodelovanje kar zgledno (Hrovat 2017).

Podobnega mnenja je tudi g. Torkar (glej prilogo B), župan Občine Gorje, ki pravi, da je včasih težko razumeti zaščitnike narave, na dolgi rok pa se izkaže, da je dobro, da obstaja organ, ki skrbi za tovrstno zaščito in ima pristojnost ukrepanja. Pogosto lahko zasledimo mnenja, da Zakon o Triglavskem narodnem parku (ZTNP-1) lokalne skupnosti omejuje v razvoju, vendar pa po drugi strani ščiti pred interesi kapitala. V današnjem času se vedno bolj ceni in kot veliko prednost izpostavlja neokrnjenost narave, predvsem v turizmu. G. Torkar izpostavlja tudi, da ljudje pogosto napačno pojmujejo odnos v smislu, da če obstajajo prepovedi oziroma omejitve, da potem ni nekega odnosa, »je odnos, samo razumeti ga moraš« (Torkar 2017). Župan je pri tem navedel primer, da bi bile Gorje danes precej drugačne, če bi se pred dvajsetimi leti slepo sledilo interesu takratnega župana in (nekaterih) občinskih svetnikov. Sklepamo, da se Javni zavod Triglavski narodni park takrat ni strinjal s predvidenimi investicijami ter posegi v prostor in so projekti ostali le na papirju, Gorje pa so zaradi tega ohranile svoje krajinske in arhitekturne značilnosti. Kot pravi Torkar: »tisti, ki hoče videti lepoto, jo vidi v tem, kako smo znali ohraniti dediščino, ki so nam jo pustili predniki« (Torkar 2017).

Župan Občine Bohinj, g. Kramar je pri vprašanju odnosa države do ohranjanja narave bolj kritičen (glej prilogo C). »Odnos države do varovanja narave je več ali manj samo sistemski, to pomeni, da je s sprejetjem zakonodaje samo izvajanje teh zakonov šibko. Dejansko je tukaj lep primer Zakon o Triglavskem narodnem parku, ki se ne izvaja s strani države v nobenih členih, razen v tistih členih, ki so radikalni do lokalnega prebivalstva« (Kramar 2017). G. Kramar je prepričan, da bi bile občine bolj operativne pri izvajanju zakonov, zato je tudi mnenja, da bi morala država na občine prenesti določene naloge. Občine so že sedaj tiste, ki ohranjajo naravo s svojimi konkretnimi ukrepi, saj so občine in njihovi občani tisti, ki so neposredno v stiku s samo naravo in morajo sami skrbeti zanjo (Kramar 2017).

Župani imajo nekoliko razdvojeno mnenje glede upravljanja Triglavskega narodnega parka s strani Javnega zavoda Triglavski narodni park. Župana Občin Gorje in Tolmin sta z upravljanjem s strani Javnega zavoda Triglavski narodni park v osnovi zadovoljna, občini sta z zavodom v dobrih odnosih in z njim dobro sodelujejo. Drugačnega mnenja pa sta župana Občine Bohinj in Občine Kranjska Gora, ki menita, da je pri upravljanju Triglavskega narodnega parka s strani javnega zavoda še prostor za izboljšave in da bi morale biti sodelovanja z lokalnimi skupnostmi boljše kot pa je trenutno. Župan Občine Tolmin pravi, da so z Javnim zavodom Triglavski narodni park v dobrih odnosih, da dobro sodelujejo in »da se takrat, ko je potrebno stopiti skupaj tudi dobijo in po navadi vedno najdejo tudi rešitve predvsem za ljudi, ki v parku živijo« (Brežan 2017). Župan Občine Gorje izpostavlja predvsem sodelovanje med Javnim zavodom Triglavski narodni park in občino v smislu opravljanja nadzora v prostoru in prednosti, ki jih ima Javni zavod Triglavski narodni park v smislu pristojnosti ukrepanja (Torkar 2017). Župan Občine Bohinj sodelovanje označuje za zelo dvo-frontno, »na eni strani so občine s težnjami po tem, da se naravo ohranja oziroma da se zakoni izvajajo, na drugi strani pa Javni zavod Triglavski narodni park, ki s svojim delovanjem pravzaprav do sedaj nikoli še ni pokazal kakšnega ukrepa« (Kramar 2017). Je mnenja, da bi morale biti sodelovanje bistveno boljše. Podobnega mnenja je tudi g. Hrovat, župan Občine Kranjska Gora, po mnenju katerega je upravljanje Triglavskega narodnega parka s strani države zelo neposrečeno. Upravljanje je preveč osredotočeno samo na varovanje narave, na sam razvoj premalo, sredstva pa so namenjena samemu vzdrževanju sistema parka. Po njegovem mnenju je tudi premalo sodelovanja z lokalnimi skupnostmi, »predvsem v projektih, ki bi se lahko izpeljali na nivoju občina – park, občina – država« (Hrovat 2017). Poleg tega pa je razočaran tudi nad upravljanjem z objekti, ki jih ima v lasti Javni zavod Triglavski narodni park znotraj parka. Objekti so v slabem stanju, kar kazi podobo tako parka kot tudi države kot upravljavke. Je mnenja, da bi moral biti stik med občino in parkom boljši in bolj pristen (Hrovat 2017). Iz intervjujev z župani je moč zaznati, da občine z Javnim zavodom Triglavski narodni park večinoma sodelujejo pri projektih, ki jih ima oziroma vodi javni zavod, nekatere občine tudi na področju nadzora, ostalega sodelovanja pri upravljanju parka pa ni zaznati. Zanimivo je, da noben od županov ni omenil svojih predstavnikov, ki so imenovani v svet zavoda in njihove vloge v njem kot najvišjemu organu upravljanja.

Pri vprašanju ali so mnenja, da bilo upravljanje uspešnejše in učinkovitejše, zadovoljstvo lokalnih skupnosti pa večje, če bi bilo upravljanje v rokah lokalnih skupnosti, si župani niso popolnoma enotni. G. Torkar je mnenja, da je upravljanje Triglavskega narodnega parka zelo

težka naloga zaradi številnih ljudi in predvsem osebnih interesov. Pomembno se mu zdi, da je sprejet nek red (bodisi zakon, upravljavski načrt), ki pa ga je po vzpostavitvi treba spoštovati (Torkar 2017). Župan Občine Kranjska Gora meni, da bi bila komunikacija lahko veliko boljša, tako pa bi lahko pozitivno rešili marsikatero zadevo. Občine bi v tem primeru lahko prispevale tudi svoja finančna sredstva, ki so znatnejša, saj občine, ki se nahajajo na območju Triglavskega narodnega parka, spadajo med močnejše občine v Sloveniji. Prepričan je, da bi v primeru, da bi park upravljale občine, marsikatero stvar, ki je sedaj v klavnem stanju in ki kazi podobo tako parkovnih občin, kot seveda tudi parka samega in države, uredile. Upravljanje bi bilo veliko boljše, če bi občine sodelovale pri upravljanju (Hrovat 2017). Župan Občine Bohinj, g. Kramar pa je prepričan, da bi bilo upravljanje Triglavskega narodnega parka uspešnejše in učinkovitejše, če bi bilo v rokah občin. Je mnenja, da bi »morale park voditi občine, pravzaprav tiste občine, ki ležijo znotraj Triglavskega narodnega parka. Občine bi morale imeti tudi upravljavsko moč, ne samo navidezno moč. Prepričan sem, da bi se znali župani vseh teh občin uskladiti za vsak konkreten primer in da bi s svojim delovanjem uspešno vodili tudi Javni zavod Triglavski narodni park« (Kramar 2017).

Pomemben del upravljanja je tudi jasno izoblikovana vizija o razvoju nekega območja, kateri se potem prilagodijo cilji upravljanja in ukrepi za doseganje zastavljenih ciljev. Če so vizija in cilji jasni, je tudi upravljanje uspešnejše. Kot smo omenili že v teoretičnem delu, pa ima »ustrezno upravljanje zavarovanih območij velik vpliv na delitev ustreznih pristojnosti, pravic, stroškov in koristi, na razvoj lokalne skupnosti, politično in finančno podporo in uporabo mešanice znanstvenih dognanj ter tradicionalnega znanja in načel trajnostne rabe« (Borrini-Feyerabond v Znanstveno-raziskovalno središče Koper 2010, 30). O tem ali ima Javni zavod Triglavski narodni park izoblikovano jasno vizijo o razvoju in upravljanju parka imajo župani nekoliko različna mnenja. Župan Občine Tolmin je mnenja, da glede na to, da je bil sprejet Načrt upravljanja Triglavskega narodnega parka, kot nek krovni dokument o tem, kako naj bi park deloval in se razvijal, težko ocenimo, da Javni zavod Triglavski narodni park nima izoblikovane vizije o dolgoročnem razvoju in upravljanju. Meni da so vsaj formalno stvari urejene, velik problem pa ostaja financiranje javnega zavoda, za katerega je v proračunu države zagotovljenih dovolj sredstev, ni pa zagotovljenih dovolj sredstev za razvoj, na račun katerega trpi tudi sodelovanje z lokalnimi skupnostmi in prebivalci (Brežan 2017). Kot meni g. Torkar, je treba upoštevati tudi dejstvo, da se stvari zelo hitro spreminjajo. V primerjavi s preteklimi leti se je spremenilo število obiskovalcev parka, ki vsako leto narašča, kot tudi tip obiskovalcev, in »vprašanje je, če bo imel direktor, ki je prišel za vršilca dolžnosti, vizijo za naprej« (Torkar



2017). Ob tem se postavlja vprašanje, če ima država oziroma Javni zavod Triglavski narodni park resnično izoblikovano vizijo o upravljanju, če že kar nekaj let podaljšujejo mandat vršilcu dolžnosti oziroma imenujejo nove vršilce dolžnosti. »Država bi morala zelo resno pristopiti k nekemu, ki bo zelo jasno vedel, kaj pravzaprav Triglavski narodni park je« (Torkar 2017). S tem, ko se imenuje nove vršilce dolžnosti, se po mnenju g. Torkarja nakazuje na to, da ni jasne vizije o nadaljnjem upravljanju parka. Tudi župan Občine Bohinj meni, da ni izoblikovane vizije o dolgoročnem razvoju in upravljanju Triglavskega narodnega parka. Načrt upravljanja Triglavskega narodnega parka je bil sprejet za obdobje dvajsetih let. V njem je zapisana vizija o dolgoročnem razvoju parka, ki bazira izključno na deklarativnih ukrepih, konkretnih odgovorov na vprašanja, kdo bo vzdrževal infrastrukturo, kdo bo gradil nove sprehajalne poti in urejal stare in podobno, pa ni. Po mnenju g. Kramarja vizija nadaljnjega upravljanja Triglavskega narodnega parka ni jasna, pisana je na kožo Javnemu zavodu Triglavski narodni park, zaobšla pa je potrebe in želje občin (Kramar 2017). Da je Načrt upravljanja Triglavskega narodnega parka zaobšel občine oz. mnenja in predloge občin, je mnenja tudi g. Hrovat, župan Občine Kranjska Gora.

*Načrt upravljanja Triglavskega narodnega parka in sam Zakon o Triglavskem narodnem parku je z občinami malce neusklajen. Občine nismo bile obveščene o sprejemu Načrta upravljanja Triglavskega narodnega parka. Imeli smo cel kup predlogov, tudi predlogov za uskladitev mnenj in uskladitev upravljalvskega načrta z željami in potrebami občin in kljub temu, da smo dali pripombe in smo bili dogovorjeni za usklajevalne sestanke, se je Načrt upravljanja Triglavskega narodnega parka sprejel mimo nas, mimo sedmih občin, ki smo imele podpisano zavezo o uskladitvi upravljalvskega načrta (Hrovat 2017).*

Župani treh občin bi bili tudi pripravljeni prevzeti upravljanje parka oziroma vsaj del nalog upravljanja. S trenutno ureditvijo upravljanja je zadovoljen le župan Občine Gorje, g. Torkar, ki pa izpostavlja, da bi moral biti večji poudarek na sami viziji in ciljeh upravljanja parka. »Bolj bi morali biti konkretni. Direktor Javnega zavoda Triglavski narodni park bi moral biti jasen, tu imamo cilje in država bi morala vzpostaviti sistem za dosego zastavljenih ciljev. Potem bi tudi občine lažje sodelovale in se vključile s svojimi projekti, ki bi zasledovali cilje parka in Javnega zavoda Triglavski narodni park« (Torkar 2017). Župan Občine Tolmin izpostavi, da občine del upravljanja v nacionalnem parku že sedaj opravljajo, na primer skrbijo za infrastrukturo znotraj območja parka. Pri tem pa morajo spoštovati pravila, ki jih postavlja Zakon o Triglavskem narodnem parku. Sam ne vidi zadržkov glede prevzema upravljanja, pod

pogojem, da bi za to imeli zagotovljene tudi finančne vire (Brežan 2017). G. Kramar, župan Občine Bohinj je jasen:

*./.../sigurno bi prevzeli naloge upravljanja, ker tudi največji delež parka leži v občini Bohinj in je življenjskega pomena, da je tukaj simbioza med občino in med Javnim zavodom Triglavski narodni park. Jaz sem prepričan, da bi znali zelo dobro upravljati park, ker imamo tudi največ izkušenj na tem področju. Bistveno bi zmanjšali birokracijo, birokratske ukrepe. Prešli bi h konkretnim problemom, to je predvsem, kot sem omenil, urejanje raznih poti, urejanje kolesarske steze, izgradnja in urejanje parkirišč, izdelava mostov in ostale infrastrukture. Se pravi na konkretne ukrepe, ne pa deklarativne ukrepe nekje na papirju, ki nikoli ne bodo realni ali pa izvedeni. Moramo biti operativni, zakon je treba operativno izpeljati v celoti, tudi na tistih področjih, katerih Javni zavod Triglavski narodni park ne izvaja, to pa je urejanje prostora (Kramar 2017).*

Župan Kranjske Gore je nekoliko bolj zadržan, ki bi bil pripravljen upravljati Triglavski narodni park, vendar »ne v smislu stroke, vsekakor pa v delu, ki se nanaša na gospodarstvo, v komunikacijskem pomenu, v teh bolj tehničnih zadevah« (Hrovat 2017). Prepričan je, da bi imel »park veliko lepšo podobo in bi lahko dosegel veliko boljši renome, če bi imele občine večji vpliv. V bistvu bi park veliko bolje usmerjali, če bi pustili občinam sodelovati tudi na tem področju« (Hrovat 2017).

Po mnenju g. Hrovata bi bilo pri upravljanju Triglavskega narodnega parka

*./.../treba dati veliko večji pomen lastnikom zemljišč znotraj parka in seveda tudi lokalnim skupnostim. Upravljanje bi lahko izboljšali tako, da bi bil večji poudarek na dialogu med upravljavcem, se pravi Javnim zavodom Triglavski narodni park, seveda tudi Ministrstvom za okolje in prostor in pa vsemi lokalnimi udeleženci. Park bi morali, tako kot so ga že stoletja varovali, tudi sedaj bolj varovati sami ljudje, ki živijo na območju parka, bolj bi se moralo delati na ozaveščanju ljudi, prebivalcev in vseh, ki posegajo v park. Park je seveda treba zaščititi, ponekod še bolj kot je sedaj, ponekod pa bi ga bilo potrebno verjetno tudi malce sprostiti (Hrovat 2017).*

Ob tem pa bi bilo smiselno pričeti uvajati tudi razvojne spodbude za lokalne skupnosti na območju parka, ki so predvidene v Zakonu o Triglavskem narodnem parku. Trenutno je ključen problem, da se obljube, ki so bile dane s strani države, ne izpolnjujejo, zato stvari postanejo

konfliktne. Za to pa ni kriv Javni zavod Triglavski narodni park kot upravljavec, niti ne lokalne skupnosti oziroma posamezniki, ki tam delujejo (Brežan 2017).

V teoretičnem delu smo opisovali, da se z razvojem in vzpostavljanjem novih zavarovanih območij povečuje tudi razumevanje pomena upravljanja teh območij, na kar nakazujejo tudi odgovori intervjuvanih županov. Upravljanje zavarovanih območij tako v večini primerov presega oziroma bi moralo presegati definicijo upravljanja zavarovanega območja, zapisano v 59. členu Zakona o ohranjanju narave. Seveda je glavni namen oziroma cilj upravljanja zavarovanih območij opravljanje nalog varstva naravnih vrednot, vendar se vedno bolj povečuje tudi pomen vključevanja lokalnih skupnosti v procese upravljanja. V primeru Triglavskega narodnega parka je upravljanje v rokah javnega zavoda, torej gre za primer vladnega oziroma državnega upravljanja, pri katerem pa, vsaj kot je moč razbrati iz komentarjev županov občin Bohinj, Gorje, Kranjska Gora in Tolmin primanjkuje poslušnosti za potrebe in želje lokalnih skupnosti, ki so izključene iz procesov upravljanja, kar je tudi glavna slabost modela upravljanja s strani države. Kot je zapisala Občina Bohinj v pripombah na Načrt upravljanja Triglavskega narodnega parka, bi moral biti narodni park »vzoren primer uspešnega usklajevanja različnih interesov, usmerjenih k istemu cilju – ohranjeni naravi, krajini ter kulturni dediščini, trajnostnemu razvoju, ohranitvi poselitve in ustrezni kakovosti življenja prebivalcev« (Občina Bohinj 2015). Glede na trend decentralizacije v svetu, se pogosto pojavljajo oziroma vedno več držav stremi k oblikam decentraliziranega upravljanja zavarovanih območij, kjer so zavarovana območja upravljana s strani lokalnih skupnosti. Bistvo tega modela upravljanja je v dejstvu, da

*.../skupnosti ljudi že tisoče let upravljajo, spreminjajo in vzdržujejo njihova okolja (na trenutke celo povečujejo njegovo lokalno biotsko pestrost), ter ustvarjajo nekakšno sožitje, ki ga nekateri imenujejo »bio-kulturne enote« ali »kulturne krajine«. Poleg tega skupnosti razvijajo nove varstvene pobude kot odgovor na nove grožnje in možnosti. V vseh teh območjih sta oblast in odgovornost v rokah takšnih skupnosti – lahko preko različnih oblik običajnega prava ali lokalno priznanih organizacij in pravil. V vsakem primeru je odgovornost takih skupnosti do širše skupnosti omejena, vendar se je o njihovem obsegu in vsebini z državo in drugimi partnerji mogoče pogoditi (Znanstveno raziskovalno središče Koper 2010, 42).*

Kot je omenil tudi župan Občine Kranjska Gora, lokalne skupnosti oziroma ljudje, ki živijo na območju parka že od nekdaj varujejo in ohranjajo naravo na svojem območju. V Načrtu

upravljanja Triglavskega narodnega parka za obdobje 2016–2025 je sicer kot upravljavsko območje navedeno tudi ohranjanje poselitve in trajnostni razvoj, katerega dolgoročni cilj je, da bo območje Triglavskega narodnega parka zaželen prostor za življenje in delo domačinov, ki bodo sobivali z naravo. Ta upravljavski cilj naj bi dosegali z ohranjanjem kmetijskih zemljišč in kmetijske krajine, z usklajenim razvojem trajnostnega turizma, razvojem podjetništva in spodbujanjem zaposlovanja, kakovostnejšo dostopnostjo javnih služb, urejanjem komunalne in telekomunikacijske infrastrukture, urejanjem prometne infrastrukture s poudarkom na trajnostni mobilnosti in okrepitevijo razvojnega in prostorskega načrtovanja v narodnem parku (Načrt upravljanja Triglavskega narodnega parka 2016–2025, 63–75). Za doseganje omenjenih ciljev bo zagotovo potrebno tudi kar nekaj sodelovanja z lokalnimi skupnostmi.

Ministrstvo za okolje in prostor je v letu 2011 pripravilo analizo stanja o delovanju javnih zavodov na področju zavarovanih območij narave, v kateri so predstavili tudi SWOT analizo obstoječega sistema javnih zavodov za upravljanje zavarovanih območij (glej tabelo 8.1). V nadaljevanju bomo predelali omenjeno SWOT analizo za primer upravljanja Triglavskega narodnega parka, osredotočili pa se bomo samo na dele, ki se nanašajo na odnos z lokalnimi skupnostmi.

**Tabela 8.1: SWOT analiza obstoječega sistema javnih zavodov za upravljanje zavarovanih območij**

PREDNOSTI	SLABOSTI
1. Sodelovanje z lokalnimi skupnostmi in resorji prek svetov zavodov.	1. Nerealno visoka pričakovanja lokalnih skupnosti in drugih resorjev glede na naloge upravljavcev in glede na to, da sredstva za delovanje zagotavlja zgolj Ministrstvo za okolje in prostor in da gre praviloma zgolj za pokritje stroškov dela in osnovnih materialnih stroškov.
2. Sedež zavoda v lokalnem okolju, prisotnost zaposlenih in s tem povečana boljša povezanost s prebivalci in lokalnimi skupnostmi zavarovanega območja.	2. Po ustanovitvi zavoda zaradi nizkih zagonskih sredstev in hkratnih zahtevnih obveznosti prihaja do razočaranj lokalnega prebivalstva – pomanjkanje stalnega dialoga.

<p>3. Neposredne in posredne zaposlitve kadrov iz lokalnega okolja.</p> <p>4. Zaradi poznavanja in tesnega stika z lokalnimi prebivalci boljše upoštevanje posebnosti zavarovanega območja.</p> <p>5. Učinkovitejše ohranjanje narave zaradi boljšega stika z nosilci razvoja na zavarovanih območjih.</p> <p>6. Možnost pridobivanja dodatnih sredstev.</p> <p>7. Zavezanost direktorja za dobro sodelovanje z vsemi organizacijami, katerih predstavniki so v svetu, saj svet daje mnenje k imenovanju direktorja ali pa predlaga kandidata k imenovanju na vladi.</p>	<p>3. Dolgo časovno obdobje, ki ga zahteva sprejem notranjih aktov in ustanovitev nadzornih teles, od ustanovitve javnega zavoda pa do pričetka izvajanja konkretnih aktivnosti.</p> <p>4. Lahko prihaja do manj ustrezne kadrovske strukture zaradi pretirane želje po zaposlovanju zgolj kadrov iz lokalnega okolja.</p> <p>5. Razmeroma visoki delež splošnih stroškov delovanja v manjših zavodih.</p> <p>6. Zaradi izredno omejenih proračunskih sredstev pretirana želja po pridobivanju dodatnih virov (zlasti projekti, tudi nudenje storitev obiskovalcem), kar ima lahko negativne posledice za doseganje ciljev ohranjanja narave (ni časa za pripravo načrta upravljanja, ne upošteva se nosilna kapaciteta z vidika obiska).</p> <p>7. Različni pristopi upravljanja glede na zgodovino posameznih zavarovanih območij, premajhna izmenjava pozitivnih izkušenj.</p>
<p><b>PRILOŽNOSTI</b></p>	<p><b>NEVARNOSTI</b></p>
<p>1. Vsebinsko in finančno izboljšanje sodelovanja z lokalnimi skupnostmi in drugimi resorji.</p> <p>2. Boljši dialog z lokalnim prebivalstvom in s tem povečanje zavedanja in aktivnosti na</p>	<p>1. Nezainteresiranost lokalnih skupnosti in prebivalcev za sodelovanje zaradi stališča, da gre za državno zadevo, na katero nimajo vpliva.</p> <p>2. Distanciranost resorjev do upravljanja zavarovanih območij zaradi stališča, da gre</p>

<p>temo zavarovanega območja kot priložnosti za razvoj, ki je usklajen z varstvom narave.</p> <p>3. Izboljšanje sodelovanja z drugimi nosilci razvoja na zavarovanih območjih in s tem učinkovitejše varstvo narave in bolj zgleden trajnostni razvoj.</p> <p>4. Močnejša povezanost zavarovanih območij v Sloveniji.</p> <p>5. Prepoznavnost ekoloških in socialno-ekonomskih koristi zavarovanih območij ter s tem povezana večja pripravljenost za povečanje različnih virov financiranja upravljanja (MOP, drugi resorji, lokalne skupnosti, sponzorji, donatorji).</p> <p>6. Posvečanje več pozornosti strokovnosti kadra tako pri izbiri kandidatov za zaposlitve kot pri usposabljanju zaposlenih.</p> <p>7. Poenotenje pristopov pri ključnih nalogah upravljanja za doseganje večje učinkovitosti.</p> <p>8. Okrepitev partnerstva pri pripravi regionalnih ali občinskih razvojnih projektov.</p>	<p>za ozko področje v pristojnosti Ministrstva za okolje in prostor.</p> <p>3. Lokalno prebivalstvo pogosto vidi v zavarovanem območju predvsem ovire za razvoj.</p> <p>4. Skromne strokovne kapacitete nekaterih zaposlenih in s tem povezana slaba učinkovitost upravljanja.</p> <p>5. Pretirano ukvarjanje z iskanji drugih virov zaradi prenizkih proračunskih sredstev in s tem povezano pomanjkanje časa za ključne naloge upravljanja.</p> <p>6. Pretirano poenotenje pristopov pri izvajanju upravljanja lahko vpliva na zmanjšanje motiviranosti zaposlenih v zavarovanih območjih.</p>
---	--

Vir: Ministrstvo za okolje in prostor (2011, 53).

Ministrstvo za okolje in prostor je v svoji analizi kot prednosti, slabosti, priložnosti in nevarnosti obstoječega sistema upravljanja zavarovanih območij, ki se nanašajo na odnos z lokalnimi skupnostmi, navedel sledeče:

#### Prednosti

1. Sodelovanje z lokalnimi skupnostmi in resorji prek svetov zavodov.

Sodelovanje lokalnih skupnosti v svetu zavoda Javnega zavoda Triglavski narodni park je zagotovljeno. Lokalne skupnosti v svet zavoda imenujejo svoje predstavnike, poraja pa se vprašanje glede same vloge predstavnikov v svetu zavoda. Kot smo omenili že v analizi intervjujev z župani, je zanimivo, da noben od intervjuvanih županov pri vprašanju glede zadovoljstva z upravljanjem Triglavskega narodnega parka ni omenil svojih predstavnikov, ki so imenovani v svet zavoda in njihove vloge v njem. Razlog za to je mogoče v tem, da predstavniki kljub temu, da so člani sveta zavoda, nimajo neke prave moči odločanja. Kot smo omenili že v poglavju 7.2, so »sklepi sveta zavoda, ki se nanašajo na načrt upravljanja, in načrt upravljanja nepremičnin v lasti države v narodnem parku ter statut, akt o sistematizaciji, akt o notranji organizaciji in plačah, program dela, finančni načrt in letno poročilo, veljavno sprejeti samo, če z njimi soglašajo predstavniki ustanovitelja, v katerih resorno področje spada narodni park« (Statut Javnega zavoda Triglavski narodni park, 22. čl.).

2. Sedež zavoda v lokalnem okolju, prisotnost zaposlenih in s tem povečana boljša povezanost s prebivalci in lokalnimi skupnostmi zavarovanega območja.

Sedež Javnega zavoda Triglavski narodni park se nahaja v Občini Bled, torej občini, znotraj katere se nahaja 1,8 % območja parka, in občini, ki znotraj območja narodnega parka nima stalnih prebivalcev. V primeru Javnega zavoda Triglavski narodni park zato ne moremo govoriti o prednostih, ki jih prinaša oziroma naj bi jih prinašala lokacija sedeža zavoda v lokalnem okolju. O prednostih, kot so boljša povezanost s prebivalci in lokalnimi skupnostmi zavarovanega območja, bi lahko govorili v primeru, da bi bil sedež javnega zavoda v eni izmed občin, znotraj katerih se nahaja večja površina narodnega parka, in katere občani prebivajo na območju parka. Na to je opozorila tudi Občina Bohinj v memorandumu o prihodnosti Triglavskega narodnega parka na območju Občine Bohinj, kjer je zapisala, da je »nedopustno, da je sedež parka izven območja Občine Bohinj. Poraja se vprašanje, zakaj je država ustanovila državno institucijo, imenovano Javni zavod Triglavski narodni park, in jo locirala izven parka« (Občina Bohinj 2013, 4).

3. Zaradi poznavanja in tesnega stika z lokalnimi prebivalci boljše upoštevanje posebnosti zavarovanega območja.

Če bi se osredotočili samo na odgovore, ki so bili dani s strani intervjuvanih županov, bi težko rekli, da ima Javni zavod Triglavski narodni park tesen stik z lokalnimi prebivalci.

4. Zavezanost direktorja za dobro sodelovanje z vsemi organizacijami, katerih predstavniki so v svetu, saj svet daje mnenje k imenovanju direktorja ali pa predlaga kandidata k imenovanju na vladi.

Lahko trdimo, da navedena prednost v teoriji drži tudi za Javni zavod Triglavski narodni park, moramo pa izpostaviti problem, ki ga je izpostavil tudi župan Občine Gorje, in sicer, da je Javni zavod Triglavski narodni park že tretje leto brez direktorja, kar zagotovo vpliva tudi na kakovost in usmeritev upravljanja in odnos lokalnih skupnosti do javnega zavoda. Kot je povedal g. Torkar (glej prilogo B), imenovanje novih vršilcev dolžnosti direktorja namesto, da bi imenovali direktorja, nakazuje na to, da država nima jasne vizije o nadaljnjem upravljanju Triglavskega narodnega parka (Torkar 2017).

### Slabosti

1. Nerealno visoka pričakovanja lokalnih skupnosti in drugih resorjev glede na naloge upravljalcev in glede na to, da sredstva za delovanje zagotavlja zgolj Ministrstvo za okolje in prostor in da gre praviloma zgolj za pokritje stroškov dela in osnovnih materialnih stroškov.

Lahko rečemo, da je navedena slabost prisotna tudi pri upravljanju Triglavskega narodnega parka, predvsem z vidika razvojnih sredstev. Nekatere parkovne občine opozarjajo na neizvajanje 10. in 11. člena Zakona o Triglavskem narodnem parku, v katerih so predvidene razvojne usmeritve in spodbude za sofinanciranje projektov in investicij. Občina Bovec je v procesu sprejemanja Načrta upravljanja Triglavskega narodnega parka podala svoje predloge za spremembe zunanjih meja v Triglavskem narodnem parku, ob tem pa zapisala,

*/.../da je s posebno previdnostjo treba obravnavati in skrbeti za poseljeno območje parka, saj se za enkrat razvojni del Zakona o Triglavskem narodnem parku ne izvršuje in so pritiski, da se poseljena območja izločijo iz varovanega območja parka, vse večji. Kot organ lokalne skupnosti nima nobenih argumentov, da bi se ob neizpolnjevanju teh zakonskih določil lahko postavila na stališče varovanja, saj meni, da brez posebnega statusa teh območij ni nobenega zagotovila za skladen razvoj občine oziroma njenih najšibkejših poseljenih delov (Občina Bovec 2016).*

Kot je v intervjuju povedal g. Brežan, župan Občine Tolmin, ima Javni zavod Triglavski narodni park »dovolj veliko težavo pri tem, da bi Triglavski narodni park razumeli tudi tisti, ki



mu odmerjajo sredstva državnega proračuna, kajti če ima narodni park sredstva na voljo samo za to oziroma praktično samo za to, da plača svoje zaposlene, potem je verjetno težko govoriti še o kakšnih dodatnih razvojnih stvareh, kot tudi o kakšnem dodatnem sodelovanju z lokalnimi skupnostmi in prebivalci« (Brežan 2017).

2. Po ustanovitvi zavoda zaradi nizkih zagonskih sredstev in hkratnih zahtevnih obveznosti prihaja do razočaranj lokalnega prebivalstva – pomanjkanje stalnega dialoga.

Tudi za to slabost bi lahko trdili, da vsaj v nekaterih občinah velja tudi za Triglavski narodni park. Na pomanjkanje sodelovanja in dialoga sta v svojih intervjujih opozorila župana občin Bohinj in Kranjska Gora (glej prilogo C in Č).

#### Priložnosti

1. Vsebinsko in finančno izboljšanje sodelovanja z lokalnimi skupnostmi in drugimi resorji.
2. Boljši dialog z lokalnim prebivalstvom in s tem povečanje zavedanja in aktivnosti na temo zavarovanega območja kot priložnosti za razvoj, ki je usklajen z varstvom narave.

Za obe navedeni priložnosti v zvezi z odnosom z lokalnimi skupnostmi lahko trdimo, da sta to tudi priložnosti nadaljnjega upravljanja Triglavskega narodnega parka, predvsem je treba izboljšati sodelovanje z lokalnimi skupnostmi.

#### Nevarnosti

1. Nezainteresiranost lokalnih skupnosti in prebivalcev za sodelovanje zaradi stališča, da gre za državno zadevo, na katero nimajo vpliva.
2. Lokalno prebivalstvo pogosto vidi v zavarovanem območju predvsem ovire za razvoj.

Tako kot velja za priložnosti, lahko tudi za nevarnosti trdimo, da sta prisotni tudi na območju Triglavskega narodnega parka. Občine zakonski ureditvi Triglavskega narodnega parka pogosto očitajo, da jih zavira in omejuje pri izvajanju določenih projektov, s tem pa tudi nadaljnji razvoj območja. Občina Bohinj je v memorandumu – dogovoru med Republiko Slovenijo in Občino Bohinj o prihodnosti Triglavskega narodnega parka, zapisala:

*Leta 2010 je bil po večletnih željah in težnjah lokalnega prebivalstva sprejet nov Zakon o Triglavskem narodnem parku. Novo sprejeti zakon je definitivno poskrbel za pravna izhodišča za zavarovanje in upravljanje Triglavskega narodnega parka, ni pa upošteval zahtev lokalnega prebivalstva po razvoju in posredno o pogojih za življenje znotraj parka. Trditev, da je sprejeti zakon priložnost za ljudi, ki živijo v parku se do danes še ni izkazala za resnično, saj zakon v ničemer ne prispeva k dvigu življenjskih pogojev, prav nasprotno, življenjske pogoje le otežuje (Občina Bohinj 2013).*

## **9 ZAKLJUČEK**

V magistrskem delu smo se ukvarjali z vprašanjem odnosa med državo in lokalnimi skupnostmi z vidika ureditve oziroma upravljanja Triglavskega narodnega parka. Ugotavljali smo, kakšen je trenutni odnos med državo in lokalnimi skupnostmi na področju ohranjanja narave in konkretno pri upravljanju Triglavskega narodnega parka, na kakšen način se trenutno upravlja Triglavski narodni park in kakšne so pristojnosti oziroma možnosti sodelovanja lokalnih skupnosti, ki ležijo na območju Triglavskega narodnega parka pri upravljanju parka. Ob tem smo poskušali ugotoviti ali bi bilo zaradi decentralizacije upravljanja Triglavskega narodnega parka zadovoljstvo lokalnih skupnosti večje, upravljanje parka pa uspešnejše in učinkovitejše. Postavili smo si raziskovalno vprašanje ali bi decentralizacija upravljanja Triglavskega narodnega parka pripeljala do večjega razvoja lokalnih skupnosti, ki spadajo v območje parka. Sama decentralizacija upravljanja Triglavskega narodnega parka kot taka po našem mnenju ne bi pripeljala do večjega razvoja lokalnih skupnosti, ki spadajo v območje parka. Upravljanje Triglavskega narodnega parka je zahtevna naloga, ki od upravljavca zahteva, da v upravljanje vloži veliko naporov za usklajevanje različnih interesov, ki se pojavljajo na območju parka, hkrati pa mora skrbeti za varovanje in ohranjanje narave, ki je glavni cilj, zaradi katerega je bil tudi ustanovljen. Na samem območju parka imamo osem lokalnih skupnosti, vsaka od teh ima svoje potrebe in želje, ki se mogoče razlikujejo od potreb drugih lokalnih skupnosti na območju parka. Razlike med lokalnimi skupnostmi se kažejo tudi v odnosu do samega parka, kot tudi do upravljanja in upravljavca parka. Potrebe, želje in odnos, ki ga ima do parka na primer Občina Bohinj kot občina z največjim številom prebivalcev, ki živijo na območju parka, se močno razlikujejo od potreb in odnosa na primer Občine Jesenice ali Občine Bled, ki znotraj območja parka nimata prebivalcev. V intervjujih z župani se je pokazalo, da so župani načeloma zadovoljni z upravljanjem Triglavskega narodnega parka v smislu strokovnega upravljanja, so pa izpostavili, da s strani države ni zagotovljenih dovolj sredstev za razvoj, nekateri župani so tudi mnenja, da je premalo sodelovanja z lokalnimi skupnostmi. Torej, četudi bi se država

odločila za decentralizirano upravljanje narodnega parka, to za sam razvoj lokalnih skupnosti ne bi pomenilo bistvenih sprememb, če ne bi bili zagotovljeni tudi ustrezni finančni viri za zagotavljanje razvoja. Poleg tega pa bi, kljub temu, da bi se decentraliziralo upravljanje narodnega parka, še vedno veljale določbe Zakona o Triglavskem narodnem parku in Zakona o ohranjanju narave, ki bi se jih moral držati novi upravljavec.

Ob razmišljanju o mogočem vplivu decentralizacije upravljanja Triglavskega narodnega parka na lokalne skupnosti smo si postavili prvo hipotezo, v kateri trdimo, da bi *večja decentralizacija upravljanja Triglavskega narodnega parka pomenila večje zadovoljstvo lokalnih skupnosti*. Hipotezo lahko potrdimo. Z decentralizacijo upravljanja Triglavskega narodnega parka bi se upravljanje ali vsaj nekatere naloge upravljanja prenesle na lokalne skupnosti, kar bi pomenilo, da bi imele lokalne skupnosti glavno oziroma večjo vlogo pri usmerjenosti samega upravljanja. Župani, s katerimi smo opravili intervjuje, menijo, da bi bile lokalne skupnosti pri upravljanju narodnega parka bolj operativne, saj že sedaj skrbijo za javno infrastrukturo in ohranjajo naravo s svojimi konkretnimi ukrepi. Po mnenju županov bi bila v primeru decentralizacije upravljanja parka boljša tudi komunikacija med različnimi akterji na območju parka. Večja pozornost bi bila usmerjena v upravljanje na področju parkovne infrastrukture, urejanja prostora in upravljanja z nepremičninami v lasti države, ki se nahajajo na območju parka, kar je pri trenutnem upravljanju s strani javnega zavoda po mnenju županov nekoliko zapostavljeno. Poleg tega pa bi zaradi tesnega stika z lokalnimi prebivalci boljše znale upoštevati tudi posebnosti zavarovanega območja. Glede na mnenja županov lahko trdimo, da bi decentralizacija upravljanja Triglavskega narodnega parka pomenila večje zadovoljstvo lokalnih skupnosti.

Druga hipoteza, ki smo si jo postavili, pa se nanaša na učinkovitost upravljanja, in sicer smo predpostavili, da bi *decentralizacija upravljanja Triglavskega narodnega parka vodila v učinkovitejše upravljanje parka*. Hipoteze za enkrat ne moremo potrditi. Kot pravi teorija, se z decentralizacijo lahko doseže večja racionalnost in učinkovitost upravljanja (Brezovšek in Kukovič 2012, 52). Obseg, v okviru katerega bi upravljanje parka bilo učinkovito, bi bil odvisen od lokalnih skupnosti in njihovega pristopa k upravljanju. Župani nekaterih občin so v intervjujih povedali, da sami vloge upravljanja ne bi prevzeli oziroma vsaj ne v celoti, medtem ko so drugi župani ideji zelo naklonjeni in menijo, da bi park sami upravljali bolje (glej priloge). Kljub temu, da bi se z decentralizacijo lahko izboljšalo sodelovanje med lokalnimi skupnostmi in drugimi nosilci razvoja na območju parka, ter bi se vzpostavil boljši dialog z lokalnim prebivalstvom, ne moremo potrditi, da bi imela sama decentralizacija za posledico tudi

učinkovitejše upravljanje parka. Učinkovito upravljanje parka in doseganje ciljev, zaradi katerih je bil ustanovljen, je možno le, če so akterji, ki delujejo na območju parka »povezani v obsežen in učinkovit sistem, ki ima ustrezno podporo v zakonskih dokumentih, upravljaljskih modelih ter ima zagotovljeno dolgoročno financiranje. Pomembno je tudi stalno preverjanje doseganja ciljev in prilagajanje upravljanja novim izzivom« (Kus Veenvliet in Sovinc v Znanstveno-raziskovalno središče Koper 2010, 10).

Glede na to, da v bližnji prihodnosti ni pričakovati bistvenih sprememb v organizaciji upravljanja Triglavskega narodnega parka in korakov v smeri decentralizacije, je trenutna rešitev za izboljšanje medsebojnega odnosa države in lokalnih skupnosti pri upravljanju parka v tem, da upravljavec, torej Javni zavod Triglavski narodni park, prične dajati večjo težo uspešni in učinkoviti komunikaciji z lokalnimi skupnostmi, ki je trenutno, vsaj po mnenju nekaterih lokalnih skupnosti, primanjkuje. Poleg tega bi moral upravljavec lokalne skupnosti bolj vključevati vsaj v nekatere dele upravljanja in z različnimi ukrepi stremeti k boljšemu sodelovanju na vseh področjih, ne samo pri projektih. Nekaj usmeritev in ciljev je sicer podanih v načrtu upravljanja, vendar se poraja vprašanje, koliko zastavljenih ciljev bo v naslednjih desetih letih dejansko realiziranih. Država in upravljavec se bosta morala zavedati, da je bistvenega pomena, za uspešno in učinkovito upravljanje narodnega parka potrebno aktivno sodelovanje upravljavca z lokalnimi skupnostmi, saj so, kot so omenili tudi nekateri župani, lokalne skupnosti tiste, ki živijo s parkom, poznajo posebnosti območja, ga cenijo ter neposredno spremljajo njegov razvoj.

## 10 LITERATURA

- Agencija Republike Slovenije za okolje. 2017. *Zavarovana območja*. Dostopno prek: <http://www.arso.gov.si/narava/zavarovana%20obmo%c4%8dja/> (14. maj 2017).
- Borrini-Feyerabend, Grazia, M. Taghi Farvar, Jean C. Nguingiri in Vincent Awa Ndangang. 2007. *Co-management of Natural Resources: Organising, Negotiating and Learning-by-doing*. Heidelberg: Kasperek Verlag. Dostopno prek: <https://portals.iucn.org/library/efiles/documents/2000-082.pdf> (16. julij 2017).
- Brezovnik, Boštjan. 2008. *Decentralizacija v teoriji in praksi*. Dostopno prek: [http://www.lex-localis.info/files/14573914-cb5f-4c22-8bc1-280c0a26bee9/633415636460000000\\_lex%20localis\\_1-2008\\_pp.%2087-103,%20brezovnik.pdf](http://www.lex-localis.info/files/14573914-cb5f-4c22-8bc1-280c0a26bee9/633415636460000000_lex%20localis_1-2008_pp.%2087-103,%20brezovnik.pdf) (28. avgust 2017).
- Brezovnik, Boštjan, Božo Grafenauer, Žan J. Oplotnik in Milan Železnik. 2005. *Pristojnosti slovenskih občin*. Maribor: Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila Maribor.
- Brezovšek, Marjan. 1994. *Federalizem in decentralizacija. Politološki vidiki položaja in vloge federalnih enot*. Ljubljana: Karantanija.
- Brezovšek, Marjan in Miro Haček. 2005. *Lokalna demokracija II. Uresničevanje lokalne samouprave v Sloveniji*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Brezovšek, Marjan, Miro Haček in Simona Kukovič. 2014. *Javna uprava*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Brezovšek, Marjan in Simona Kukovič. 2012. *Organizacija lokalne oblasti v Sloveniji*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Brežan, Uroš. 2017. Intervju z avtorjem. Tolmin, 2. avgust
- Černetič, Petra. 2005. *Razmerje med državo in občinami pri upravljanju lokalnih nalog v Sloveniji*. Diplomsko delo. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Evropski parlament. 2017. *Kratki vodič po Evropski uniji*. Dostopno prek: [http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/s/FTU\\_1.2.2.pdf](http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/s/FTU_1.2.2.pdf) (17. september 2017).

Grafenauer, Božo. 2000. *Lokalna samouprava na Slovenskem (teritorialno-organizacijske strukture)*. Maribor: Pravna fakulteta.

Hrovat, Janez. 2016. Intervju z avtorjem. Kranjska Gora, 12. september.

International Union for Conservation of Nature. 2008. *Guidelines for Protected Area Management Categories – Interpretation and Application of the Protected Area Management Categories in Europe*. Gland: IUCN. Dostopno prek: [http://cmsdata.iucn.org/downloads/iucn\\_assignment\\_1.pdf](http://cmsdata.iucn.org/downloads/iucn_assignment_1.pdf) (14. maj 2017).

IUCN. 2017. *Protected Areas Categories*. Dostopno prek: <https://www.iucn.org/theme/protected-areas/about/protected-areas-categories> (17. september 2017).

Javni zavod Triglavski narodni park. 2017. *Podatki o parku*. Dostopno prek: <https://www.tnp.si/sl/spoznajte/podatki-o-parku-2/> (11. september 2017).

Kramar, Franc. 2017. Intervju z avtorjem. Bohinj, 11. september.

Lavtar, Roman. 2008. *Državna uprava in upravni postopek*. Dostopno prek: [http://www.mizs.gov.si/fileadmin/mizs.gov.si/pageuploads/podrocje/vs/Gradiva\\_ESS/Impletum/IMPLETUM\\_282POSLOVNI\\_Drzavna\\_Lavtar.pdf](http://www.mizs.gov.si/fileadmin/mizs.gov.si/pageuploads/podrocje/vs/Gradiva_ESS/Impletum/IMPLETUM_282POSLOVNI_Drzavna_Lavtar.pdf) (17. september 2017).

McNeely, J.A., J. Harrison in P. Dingwall. 1994. *Protecting nature: Regional reviews of protected areas*. Gland in Cambridge: IUCN. Google Books.

Ministrstvo za javno upravo. 2016. *Strategija razvoja lokalne samouprave v Republiki Sloveniji do leta 2020*. Dostopno prek: [http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/SOJ/2016/Strategija\\_LS\\_2020/12\\_SRLS\\_1692016\\_vlada.pdf](http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/SOJ/2016/Strategija_LS_2020/12_SRLS_1692016_vlada.pdf) (19. september 2017).

--- 2017. *Razmerja med državo in samoupravnimi lokalnimi skupnostmi*. Dostopno prek: [http://www.mju.gov.si/si/lokalna\\_samouprava/o\\_lokalni\\_samoupravi/razmerja\\_med\\_drzavo\\_in\\_samoupravnimi\\_lokalnimi\\_skupnostmi/](http://www.mju.gov.si/si/lokalna_samouprava/o_lokalni_samoupravi/razmerja_med_drzavo_in_samoupravnimi_lokalnimi_skupnostmi/) (10. julij 2017).

Ministrstvo za okolje in prostor. 2011. *Analiza stanja o delovanju javnih zavodov na področju zavarovanih območij narave s predlogom ukrepov za racionalizacijo njihovega delovanja*. Dostopno prek: [http://www.mop.gov.si/fileadmin/mop.gov.si/pageuploads/podrocja/narava/delovanje\\_zavodov\\_zav\\_obm\\_narave\\_2011.pdf](http://www.mop.gov.si/fileadmin/mop.gov.si/pageuploads/podrocja/narava/delovanje_zavodov_zav_obm_narave_2011.pdf) (14. maj 2017).

--- 2017. *IUCN – Svetovna zveza za varstvo narave*. Dostopno prek: <http://www.arso.gov.si/narava/zavarovana%20obmo%C4%8Dja/kategorije%20IUCN/> (17. september 2107).

*Načrt upravljanja Triglavskega narodnega parka 2016–2025*. Ur. l. RS 34/2016. Dostopno prek: [http://www.uradni-list.si/\\_pdf/2016/Ur/u2016034.pdf#!/u2016034-pdf](http://www.uradni-list.si/_pdf/2016/Ur/u2016034.pdf#!/u2016034-pdf) (14. avgust 2016).

Občina Bohinj. Občinski svet. 2013. *Memorandum – dogovor med Republiko Slovenijo in Občino Bohinj o prihodnosti Triglavskega narodnega parka na območju občine Bohinj*, 17. september. Dostopno prek: [http://obcina.bohinj.si/uploads/media/Gradivo\\_za\\_27.\\_redno\\_sejo\\_02.pdf](http://obcina.bohinj.si/uploads/media/Gradivo_za_27._redno_sejo_02.pdf) (14. maj 2017).

--- 2015. *Pripombe in predlogi Občine Bohinj na Načrt upravljanja Triglavskega narodnega parka*. Bohinjska Bistrica: interno gradivo.

Občina Bovec. 2016. *Prispeli predlogi za spremembe conacije ali zunanjih meja TNP*. Bovec: interno gradivo.

Pličanič, Senko. 2016. *Pravni temelji urejanja prostora. Temelji države in prava*. Dostopno <http://seminar.persvet.eu/mod/book/view.php?id=47&chapterid=8> (7. julij 2016).

Rutar, Teja. 2010. *Triglavski narodni park – med razvojem in varovanjem*. Magistrsko delo. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

*Sklep o ustanovitvi javnega zavoda Triglavski narodni park*. Ur. l. RS 60/2011 in 10/2014. Dostopno prek: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=SKLE8815#> (17. september 2017).

*Statut Javnega zavoda Triglavski narodni park*. 2011. Dostopno prek: <https://www.tnp.si/assets/Javni-zavod/Statut/Statut-JZ-TNP.pdf> (17. september 2017).

Synge, Hugh. 2004. *European models of good practice in protected areas*. Gland in Cambridge: IUCN. Dostopno prek: <https://portals.iucn.org/library/efiles/edocs/paps-014.pdf> (14. maj 2017).

Šivec, Barbara. 2016. *Problematika pristojnosti ožjih delov občin v Sloveniji*. Magistrsko delo. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Šmidovnik, Janez. 1995. *Lokalna samouprava*. Ljubljana: Cankarjeva založba.

Torkar, Peter. 2017. Intervju z avtorjem. Gorje, 30. avgust.

Triglavski narodni park. 2017. *Informacije javnega značaja*. Dostopno prek: <https://www.tnp.si/sl/javni-zavod/informacije-javnega-znacaja/> (17. september 2017).

*Ustava Republike Slovenije* (URS). Ur. l. RS, 33/91-I, 42/97, 66/2000, 24/03, 69/04, 68/06 in 47/13. Dostopno prek: [http://www.us-rs.si/media/ustava\\_koncna.2013.pdf](http://www.us-rs.si/media/ustava_koncna.2013.pdf) (14. avgust 2016).

Virant, Grega. 2002. *Pravna ureditev javne uprave*. Ljubljana: Visoka upravna šola.

Vlaj, Stane. 1998. *Lokalna samouprava. Občine in pokrajine*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

---. 2004. *Lokalna samouprava: teorija in praksa*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.

*Zakon o državni upravi (ZDU-1)*. Ur. l. RS 113/2005. Dostopno prek: <https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/vsebina/2005-01-5007?sop=2005-01-5007> (10. september 2017).

*Zakon o lokalni samoupravi (ZLS)*. Ur. l. RS 94/2007. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2007-01-4692> (1. maj 2016).

*Zakon o ohranjanju narave (ZON)*. Ur. l. RS št. 96/2004. Dostopno prek: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO1600> (14. maj 2017).

*Zakon o ratifikaciji Evropske listine lokalne samouprave (MELLS)*. Ur. l. RS 57/1996. Dostopno prek: <https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/vsebina/1996-02-0052?sop=1996-02-0052> (20. april 2017).

*Zakon o Triglavskem narodnem parku (ZTNP-1)*. Ur. l. RS 52/2010. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/content?id=98680> (19. november 2014).

Znanstveno-raziskovalno središče Koper. 2010. *Oblikovanje učinkovitega sistema zavarovanih območij v Sloveniji*. Končno poročilo. Dostopno prek: [http://www.parki.mop.gov.si/oblikovanje\\_ucinkovitega\\_sistema\\_zo.pdf](http://www.parki.mop.gov.si/oblikovanje_ucinkovitega_sistema_zo.pdf) (14. maj 2017).



## **PRILOGE**

**Priloga A: Intervju z županom Občine Tolmin, g. Urošem Brežanom, opravljen dne 2. 8. 2017.**

***Kako trenutno ocenjujete odnos med državo in občinami na področju ohranjanja narave?***

Ta odnos je zelo različen od primera do primera. Po naravi samega dela smo si na nek način v konfliktu, ker občine po navadi na različnih področjih, predvsem infrastrukturnem, poskušajo izvajati določene projekte in pri teh velikokrat pridemo do tega, da potrebujemo kakšna soglasja s strani Zavoda za varstvo narave in tu jaz lahko rečem, da smo imeli v preteklosti dovolj dobre izkušnje, da se je bolj ali manj dalo konstruktivno pogovarjati in da smo več ali manj tudi prišli do nekih takih zaključkov, kjer se je upoštevalo obe strani. potem smo lahko te potrebne investicije, naložbe, izboljšave v infrastrukturo tudi izvajali. Imamo pa tudi nekatere stvari, ki stojijo, kjer smo si tudi na nasprotnih bregovih in to poskušamo z nekimi usklajevanji, pogovori reševati.

***Kako bi ocenili upravljanje Triglavskega narodnega parka s strani države oziroma Javnega zavoda Triglavski narodni park? Je dovolj sodelovanja z lokalnimi skupnostmi?***

Za upravljanje s strani Javnega zavoda lahko rečem, da smo v dobrih odnosih, da dobro sodelujemo, da se takrat, ko je treba stopiti skupaj, tudi dobimo, da po navadi vedno najdemo tudi rešitve predvsem za ljudi, ki v parku živijo. Mogoče en dober, lep primer sodelovanja so Tolminska korita, ki jih je Občina Tolmin dala v upravljanje Zavodu za turizem Dolina Soče in to traja sedaj že kar dobro desetletje in stvari dobro funkcionirajo. To je tudi vstopna točka v Triglavski narodni park in je to sodelovanje treh institucij – Občine Tolmin, Zavoda za turizem Dolina Soče in Javnega zavoda Triglavski narodni park. Je neka turistična destinacija, točka, kjer se praktično vsako leto obisk povečuje, ne sicer veliko, ampak zmerno. V lanskem letu smo presegli številko 40.000 obiskovalcev in v skladu s tem, z vstopnino, ki sem tam pobere in z dogovorom z Javnim zavodom Triglavski narodni park, z Zavodom za varstvo narave se tam tudi posodablja infrastruktura.

***Če bi imeli izbiro ali bi območje parka znotraj vaše občine upravljali sami oziroma bi prevzeli del nalog upravljanja? Bi občine lahko prevzele del nalog upravljanja?***

Občine del upravljanja v nacionalnem parku že sedaj opravljajo. Občine skrbijo za javno infrastrukturo, občine skrbijo za to, da pridejo otroci v šolo in podobno – vse to je v tem trenutku na ramenih občine. Občine morajo tudi spoštovati pravila, ki jih zakon postavlja, kar se

Triglavskega narodnega parka tiče. S tega vidika sam ne bi videl velikih težav, če bi na drugi strani imeli zagotovljene vire. Tu pa smo pri tisti težavi, ki jo izpostavljamo več ali manj vse parkovne občine že od samega sprejema Zakona o Triglavskem narodnem parku leta 2010 dalje, ko je bil ta Zakon praktično soglasno potrjen v Državnem zboru RS, si upam trditi, da predvsem zaradi tega, ker na drugi strani, se pravi poleg nekih omejitev, posebnih režimov, ki jih narodni park mora imeti, obljublja tudi neke razvojne spodbude v 10. in 11. členu, ki pa do danes niso prav zares zaživele in do danes država ni uspela zagotoviti nekih dodatnih in posebnih sredstev za ta namen.

***Ali menite, da ima država oziroma Javni zavod Triglavski narodni park jasno izoblikovano vizijo o dolgoročnem razvoju in upravljanju Triglavskega narodnega parka?***

Javni zavod Triglavski narodni park neke dokumente ima, če je bil sprejet Načrt upravljanja, kot neki krovni dokument, kako naj bi park deloval, se razvijal, potem težko rečemo, da teh stvari nima. Vsaj na formalni ravni so pokrite, ima pa dovolj veliko težavo pri tem, da bi Triglavski narodni park razumeli tudi tisti, ki mu odmerjajo sredstva državnega proračuna, kajti če ima narodni park sredstva na voljo samo za to oziroma praktično samo za to, da plača svoje zaposlene, potem je verjetno težko govoriti še o kakšnih dodatnih razvojnih stvareh, kot tudi o kakšnem dodatnem sodelovanju z lokalnimi skupnostmi in prebivalci.

***Bi še sami kaj dodali na to temo?***

Ključni problem je, da se neke obljube, ki so bile dane s strani države ne izpolnjujejo. Potem počasi stvari postanejo konfliktni tudi zaradi tega. Tu ne moremo reči, da bi bil kriv Triglavski narodni park, niti ne lokalne skupnosti niti posamezniki, ki tam delujejo, ker če so neke obljube dane, jih je po mojem mnenju počasi treba spoštovati. Vsakdo razume, da ne morejo biti izpolnjene prvi dan, 7 let pa je že taka doba, ko bi počasi morali priti tudi do kakih razvojnih spodbud in tudi do kakšnih sredstev za infrastrukturo v parku, za javno infrastrukturo. Brez tega mislim, da se bo ta odnos težko izboljšal.

**Priloga B: Intervju z županom Občine Gorje, g. Petrom Torkarjem, opravljen dne 30. 8. 2017.**

***Kako trenutno ocenjujete odnos med državo in občinami na področju ohranjanja narave?***

Razumevanje zaščitnikov narave je včasih zelo težko, na dolgi rok pa vidimo, da je na voljo nekdo, ki skrbi za neko zaščito. Da obstaja organ, ki ima pristojnosti ukrepanja. Triglavski narodni park ima svoje nadzornike, ima to funkcijo, ima možnost ukrepanja. Tako kot se včasih

nerodno sliši, da nas omejuje z razvojem, nas po drugi strani pa ščiti pred interesi kapitala. Ali pa interesi ljudi brez občutka. Na žalost politika lahko zelo pritisne na lokalne skupnosti, da počepnejo. Malce sem razdvojen, iskreno povedano. Vedno bolj se kaže neokrnjenost narave kot neka dobrina, kot neka kakovost, kot velik plus. Če to ne bi bilo tako, potem ne bi bil takšen naval ljudi v Bohinj in v Gorje ter na Pokljuko. Povsod je polno ljudi. Se pravi, je to pozitivno ali negativno? Tam kjer je vse pozidano, nimamo več kaj delati, tudi take destinacije se ne prodajajo več, beton jim bo pa ostal. Ljudje pa pogosto jemljemo odnos med soljudmi na način, da nimamo odnosa, če nekdo reče »ne smeš« in potem rečemo »nič, jaz se bom kar skregal«, ali pa da ni odnosa. Je odnos, samo razumeti ga moraš. Če pogledamo 20 let nazaj, kaj bi se moralo v Gorjah že narediti. Recimo interes politikov ali pa funkcionarjev tistega časa, bi bile Gorje že precej drugačne. Pa hvala bogu, da niso. Torej tisti, ki hoče videti lepoto, jo vidi v tem, kako smo znali ohraniti dediščino, ki so nam jo pustili predniki. Zadnjič sem imel na obisku v.d. direktorja Javnega zavoda Triglavski narodni park in sva razmišljala. On je šel po vseh občinah do županov, jaz sem bil eden izmed zadnjih, pa sva odprla marsikatero debato. Mi imamo te naravne danosti tako velike, da pravzaprav imamo drug problem. Mi imamo preveč ljudi na tem območju. Zelo težko je reči, zmanjšajmo število teh ljudi, verjetno jih bo v prihodnosti še več. Ampak, če pogledamo območje, ki ga imamo, je treba to število ljudi razdeliti na par delov, da ne bodo samo na enem mestu. V parku imamo na primer deset točk, ena je krovna in iz te krovne, bomo pošiljali ljudi na preostalih deset točk. Na teh desetih točkah bodo licencirani vodniki, ki bodo domačini, imeli bodo delovna mesta. Na teh desetih točkah se bodo lahko prodajali lokalni proizvodi in podobno. Tukaj imamo mi možnosti. Spalnih kapacitet imamo dovolj, je pa bolj lušno, da so spalne kapacitete razkropljene med ljudmi. Pravijo ...v Gorjah pa nimate hotela. Jaz pravim ... ja nimamo, vendar ga niti ne potrebujemo. Bolje je subvencionirati sobodajalce, da začnejo čim hitreje opremljati svoje hiše, vsak bo na svojo hišo pazil, poskrbel za urejen vrt, urejeno fasado, posledično je tudi sam kraj bolj urejen.

***Kako bi ocenili upravljanje Triglavskega narodnega parka s strani države oziroma Javnega zavoda Triglavski narodni park?***

Ne vem, če si slišala za problem v Ajdovščini oz. nekje na Primorskem so imeli v lanskem letu težave s prekomernim nabiranjem kostanja. Občinski redar ni mogel ukrepati, niti policija. V bistvu nihče ni mogel ukrepati. Lastniki zemljišč so se obračali na občine, občina jim žal ni mogla reči drugega, kot da naj vsak poskrbi za svojo lastnino. Mi vsaj imamo nekoga, ki ima možnost ukrepanja. Na našem območju je ogromno nabiralcev gob, in verjemi mi, če ne bi bilo

Triglavskega narodnega parka, če ne bi bilo teh nadzornikov, bi tudi na našem območju imeli velike težave.

***Menite, da bi bilo upravljanje uspešnejše in učinkovitejše, zadovoljstvo lokalnih skupnosti pa večje, če bi bilo upravljanje v rokah lokalnih skupnosti? Zakaj da oz. ne.***

Tu je spet enaka zgodba. Tisoč ljudi, tisoč interesov, pa samo en je pravi. Zelo težko je. Upravljavski načrt je bilo zelo težko pripraviti. Tako, kot sem rekel, to je tisoč glav, tisoč misli, kdo resno misli, kdo ne, spet nekdo drug ima dejansko težavo, pa v tem vidi rešitev. Potem je zraven veliko osebnega interesa in zelo težko je vse to spraviti v nek pravi red. Dobro pa je, ko je enkrat red vzpostavljen ali pa je sprejet nek zakon oz. upravljavski načrt, da je en meter za vse sto centimetrov. Isto je z občinskimi odloki. Ko se jih pripravlja, je to ena stvar, ko pa se jih prične izvajati, pa vidiš, kje si storil napako. Gre za en odlok, ko se posvetiš eni točki ali pa eni smeri, in je precej manjši, kot Upravljavski načrt Triglavskega narodnega parka.

***So lokalne skupnosti sodelovale pri pripravi upravljavskega načrta?***

Občine so sodelovale pri pripravi Upravljavskega načrta, na sestankih so bile podane razne pripombe oziroma smo pripombe posredovali. Na nek način si dolžan posredovati pripombo, ki jo poda nek občan. Drugo vprašanje je, ali je ta pripomba smiselna ali ne. Jaz se v teh primerih nisem postavjal v vlogo sodnika. Na vsak način je bilo sodelovanje pri pripravi. To je zelo podobno kot priprava občinskega prostorskega načrta. Na občino je podana tisoč in ena pobuda, za vse nikoli ni dovolj dobro, nekaj mora nastati, ko nekaj nastane, je seveda popolnoma zanič, pa v resnici ni. Ampak moraš gledati, kako bo strateško občina šla naprej. Tako kot sem rekel prej, menim, da bi bilo škoda delati hotel nad vodnim zajetjem, ker to za sabo potegne še tisoč drugih težav, ampak nekdo drug bo razmišljal drugače. Pri pripravi upravljavskega načrta je bilo mogoče sodelovati, jaz vidim več dobrih stvari kot slabih.

***Kaj pa sodelovanje z Javnim zavodom Triglavski narodni park?***

Projektno z javnim zavodom zelo malo sodelujemo, saj imajo več mehkih projektov in študij, v katere se nekako ne moremo vključiti oziroma z njimi nimamo kaj početi. Nadzorstveno pa sodelujejo z našo redarsko službo in z inšpekcijskimi službami, tako da si med seboj pomagajo, saj imajo zelo veliko območje za nadzor, obenem pa tudi mi. Sodelujemo tako, da smo obveščeni tudi o tem kje in kdo je na terenu. Če se nek nadzornik že pelje v Radovno, se naš redar ne bo peljal in obratno. Drug drugega tudi opozarjamo, če kje kaj opazimo, skupaj rešujemo tudi kakšno zagato v prometu, podajo pa tudi kak predlog, ki nam včasih koristi. Oni

so ogromno na terenu, mi smo bolj malo, sploh občinska uprava, jaz osebno sicer mislim, da sem kar dovolj na terenu, ampak vsake oči imajo svojega »malarja« in mogoče kakšno stvar kdaj vidiš, spet drugič je ne in je dobro, da dobimo povratne informacije s terena tudi z njihove strani. Lahko rečem, da je sodelovanje na teh nivojih uspešno.

***Ali menite, da ima država oziroma Javni zavod Triglavski narodni park jasno izoblikovano vizijo o dolgoročnem razvoju in upravljanju TNP?***

Upravljalni načrt je bil sprejet nekega leta, ampak se je v štirih, petih letih, če pogledamo nazaj, se je do danes spremenilo tako število obiskovalcev, kot tudi tip obiskovalcev. Recimo danes srečaš v visokogorju mladino, ki ima v ušesih slušalke in posluša glasbo, gleda v telefon in ne vidi tebe. Včasih si nad 1000 m pričakoval človeka, ki ti pogleda v oči in ti reče živijo ali pa dober dan, danes pa srečaš tudi ljudi, kot sem jih opisal prej, ki te navade nimajo. Tako da se stvari zelo, zelo spreminjajo in vprašanje je, če bo direktor, ki je prišel za vršilca dolžnosti imel vizijo za naprej. Tu se tudi jaz sprašujem, če imajo pravzaprav izoblikovano vizijo, ker že nekaj let podaljšujejo mandat vršilcu dolžnosti. Država bi morala zelo resno pristopiti k nekemu, ki bo zelo jasno vedel, kaj pravzaprav Triglavski narodni park je. Mene zelo moti, da nastavljajo vršilca dolžnosti že toliko časa in ne imenujejo direktorja. S tem mi kažejo, da nimajo jasne vizije. Druga stvar je, da če ima država željo neko območje omejiti, to se pravi, kot prvo varstveno območje Triglavskega narodnega parka, kjer je že kar precej omejeno gospodarjenje ljudi, ki so lastniki zemljišč v tem območju. To se pravi, da bi morali z nekimi sredstvi te izgube oz. prenose tega dohodka nadomestiti. Imeti bi morali neko nadomestilo za lastnike teh zemljišč, ker se držijo Zakona o Triglavskem narodnem parku in upravljalnega načrta. Da na primer ne gredo sekati lesa s procesorji, da spravijo les iz gozda s konjskimi vlekami in podobno. Skratka, država bi morala jasno postaviti in povedati, da ima sredstva za to nadomestilo, da bo imela Triglavski narodni park, saj moramo imeti narodni park zaradi teh in teh razlogov in da bodo lastniki zemljišč znotraj parka obravnavani na način, da se jim povrne vsaj razliko v izpadu dohodka zaradi omejitve gospodarjenja na tem območju. Tega ni. Kot sem že rekel, podaljševanje oziroma imenovanje novih vršilcev dolžnosti, kot tudi za enkrat še ni bilo pridobljenih sredstev, predvidenih v 10. členu Zakona o Triglavskem narodnem parku. Kot tudi ni prednosti za parkovne občine pri pridobivanju kakih evropskih sredstev, ki bi prišla prav, kar se tiče okoljskih projektov, ki bi bili nujni na teh območjih, saj so običajno razkropljena območja poselitve, ko imaš že tako ali tako težave, ker je dražja infrastruktura in bi zelo prav prišla kakšna sredstva za odvod kakšnih odpadnih voda, sredstva za izboljšanje infrastrukture in tako naprej, pa jih ni in tu je še mesto za izboljšave.

***Če bi imeli izbiro ali bi območje parka znotraj vaše občine upravljali sami oziroma bi prevzeli del nalog upravljanja?***

Se mi zdi, da je trenutna ureditev v redu, samo večji poudarek bi moral biti na zadevah, ki sem jih povedal v odgovoru na prejšnje vprašanje. Bolj bi morali biti konkretni. Direktor Javnega zavoda Triglavski narodni park bi moral biti jasen, tu imamo cilje in država bi morala to postaviti. Potem bi tudi občine lažje sodelovale in se vključile s svojimi projekti, ki bi zasledovali cilje parka in Javnega zavoda Triglavski narodni park. In občani bi imeli jasno sliko, kaj se dogaja v parku.

***Bi še sami kaj dodali na to temo?***

Nič kaj dosti, svoj pogled na tematiko sem zajel že v odgovorih na prejšnja vprašanja.

**Priloga C: Intervju z županom Občine Bohinj, g. Francem Kramarjem, opravljen dne 11. 9. 2017.**

***Kako trenutno ocenjujete odnos med državo in občinami na področju ohranjanja narave?***

Odnos države do varovanja narave je več ali manj samo sistemski, to pomeni, da je s sprejetjem zakonodaje samo izvajanje teh zakonov šibko ali sploh, bom rekel nično. Dejansko je tukaj lep primer Zakon o Triglavskem narodnem parku, ki se ne izvaja s strani države v nobenih členih, razen v tistih členih, ki so radikalni do lokalnega prebivalstva. Jaz sem prepričan, da če bi država prenesla določene naloge na občine, bi bile občine bolj operativne, da bi same bolje izvajale same zakone. Pravzaprav so občine tiste, ki tudi ohranjajo naravo s svojimi konkretnimi ukrepi. Država ima tukaj zelo mačehovski odnos, tako, da je po mojem mnenju tudi rešitev za prihodnost tudi to, da se naloge prenašajo na občine, ker so občine neposredno v stiku s samo naravo in morajo tudi same skrbeti zanjo.

***Kako bi ocenili upravljanje Triglavskega narodnega parka s strani države oziroma Javnega zavoda Triglavski narodni park?***

Sodelovanje je bom rekel zelo dvo-frontno. To pomeni, da so na eni strani občine s težnjami po tem, da se naravo ohranja oziroma da se zakoni izvajajo, na drugi strani pa Javni zavod Triglavski narodni park, ki s svojim delovanjem pravzaprav do sedaj nikoli še ni pokazal kakšnega ukrepa. Tako da sodelovanje bolj bazira na tem, da se konfrotiramo. Žal bi moralo biti sodelovanje bistveno boljše, predvsem zaradi same narave, saj ker ni sodelovanja, najbolj trpi narava. Še enkrat pa poudarjam, če se Zakon o triglavskem narodnem parku ne izvaja s

strani države, potem tudi ne more biti sodelovanja Javnega zavoda Triglavski narodni park z lokalno skupnostjo.

***Kakšno je zadovoljstvo občanov z upravljanjem?***

Po moji oceni se občani ne obremenjujejo bistveno preveč s tem problemom. Obremenjujejo se takrat, ko dejansko sami naletijo na problem in takrat se začnejo seveda tudi temu primerno obnašati. Običajno naletijo na problem sistemske narave, ki ga ne morejo razrešiti, v končni fazi pa pride do tega, da je tukaj bolj nezadovoljstvo občanov kot pa zadovoljstvo.

***Menite, da bi bilo upravljanje uspešnejše in učinkovitejše, zadovoljstvo lokalnih skupnosti pa večje, če bi bilo upravljanje v rokah lokalnih skupnosti? Zakaj da oz. ne.***

Jaz sem prepričan, da bi bilo. Sem mnenja, da bi morale park voditi občine, pravzaprav tiste občine, ki ležijo znotraj Triglavskega narodnega parka. Občine bi morale imeti tudi upravljaljsko moč, ne samo navidezno moč. Prepričan sem, da bi se znali župani vseh teh občin uskladiti za vsak konkreten primer in da bi s svojim delovanjem uspešno vodili tudi Javni zavod Triglavski narodni park.

***Kako vaša občina sodeluje z Javnim zavodom Triglavski narodni park?***

Občina sodeluje z Javnim zavodom Triglavski narodni park primerno temu, kaj v bistvu rabimo oziroma kako rabimo, moram pa reči, da nenehno prihaja do kakšnih konfrontacij zaradi različnih razlag zakona kot takega in posledica tega je tudi bolj slabo sodelovanje.

***Ali menite, da ima država oziroma Javni zavod Triglavski narodni park jasno izoblikovano vizijo o dolgoročnem razvoju in upravljanju TNP?***

Bil je sprejet Načrt upravljanja Triglavskega narodnega parka za obdobje dvajsetih let. Notri so napisali vizijo o dolgoročnem razvoju, bazira pa izključno samo na deklarativnih ukrepih, nič na konkretnih ukrepih, kdo bo vzdrževal infrastrukturo, kdo bo gradil nove sprehajalne poti in ostale zadeve, tako da vizija ni jasna, daleč od tega. Pisana je na kožo Javnemu zavodu Triglavski narodni park, zaobšla pa je občine. Občine pri temu nismo bile udeležene in se s sprejetim seveda tudi ne strinjamo.

***Če bi imeli izbiro ali bi območje parka znotraj vaše občine upravljali sami oziroma bi prevzeli del nalog upravljanja?***

Sigurno bi prevzeli naloge upravljanja, ker tudi največji delež parka leži v občini Bohinj in je življenjskega pomena, da je tukaj simbioza med občino in med Javnim zavodom Triglavski narodni park. Jaz sem prepričan, da bi znali zelo dobro upravljati park, ker imamo tudi največ izkušenj na tem področju. Bistveno bi zmanjšali birokracijo, birokratske ukrepe. Prešel bi h konkretnim problemom, to je predvsem, kot sem omenil, urejanje raznih poti, urejanje kolesarske steze, izgradnja in urejanje parkirišč, izdelava mostov in ostale infrastrukture. Se pravi konkretne ukrepe, ne pa deklarativne ukrepe nekje na papirju, ki nikoli ne bodo realni ali pa izvedeni. Moramo biti operativni, zakon se mora operativno izpeljati v celoti, tudi na tistih področjih, ki jih Javni zavod Triglavski narodni park ne izvaja, to pa je urejanje prostora, konkretno urejanje prostora.

***Bi še sami kaj dodali na to temo?***

Ne, sem kar povedal, kar sem imel povedati v zvezi s to temo.

**Priloga Č: Intervju z županom Občine Kranjska Gora, g. Janezom Hrovatom, opravljen dne 12. 9. 2017.**

***Kako trenutno ocenjujete odnos med državo in občinami na področju ohranjanja narave?***

V bistvu kar v redu sodelujemo, odvisno sicer od področja do področja, od zaščitene cone do zaščitene cone. Veliko stvari mi predlagamo, za katere se nam zdi, da bi jih bilo treba izboljšati, veliko stvari nam oni otežujejo, ker so prestrogi oziroma so te zadeve preveč zakomplicirane, prezahtevne, pa mogoče včasih nepotrebne. Ampak vsak ima svoj pogled, tako da jaz mislim, da je sodelovanje na splošno kar zgledno.

***Kako bi ocenili upravljanje Triglavskega narodnega parka s strani države oziroma Javnega zavoda Triglavski narodni park?***

Samo upravljanje Triglavskega narodnega parka s strani države se mi zdi zelo neposrečeno. Ogromno je posvečanja samo varovanju narave, nič razvoju. Se pravi vsa sredstva so namenjena samemu vzdrževanju sistema parka. Moti me, da je premalo sodelovanja z lokalnimi skupnostmi, predvsem v projektih, ki bi se lahko izpeljali na nivoju občina – park, občina – država. Razočaran sem nad samo zgodbo lastnine parka, ki je v klavnem stanju. Ali je to posledica premajhnega financiranja s strani države ali je posledica neresnega upravljanja, ne morem reči, ampak predvsem lastnina – koče, stanovi, postojanke, ki bi jih Javni zavod Triglavski narodni park lahko vzdrževal, sedaj pa žalostno propadajo, ne izkazujejo prav dobre podobe parka, ne države kot upravljavke. Sam delujem na področju gospodarstva in vidim, da



je to resnično ena velika rak rana tega parka. Jaz si kot gospodarstvenik sigurno ne bi upal dovoliti, da mi propadajo kočice in vse te zadeve v moji lasti.

***Menite, da bi bilo upravljanje uspešnejše in učinkovitejše, zadovoljstvo lokalnih skupnosti pa večje, če bi bilo upravljanje v rokah lokalnih skupnosti? Zakaj da oz. ne.***

Ne vem, če bi bilo upravljanje boljše, ampak vsaj komunikacija bi bila lahko veliko boljša in s tem, ko bi stekla komunikacija bi lahko tudi marsikatero zadevo pozitivno rešili. Občine bi tako lahko prispevale tudi svoja finančna sredstva, ki so znatnejša in ki so v bistvu za Triglavski narodni park dobra. Občine, ki se nahajajo na območju Triglavskega narodnega parka, ki vse spadajo med kar močnejše občine v Sloveniji, bi gotovo marsikatero stvar, ki je sedaj v klavnem stanju in ki kazi podobo tako parkovnih občin, kot seveda tudi parka samega in države, uredile. Na območju Občine Kranjska Gora je kar nekaj koč, če jih kar naštejemo Smrajka, Lovska koča pod Špikom, koča pod Lipniško planino, Blejska koča, Titova bajta na Vršču, vse to kaže neko klavno podobo. Poti so zanemarjene, ki bi jih lahko z sodelovanjem veliko bolje uredili. Tiste poti, ki se bi morale urediti, bi se uredile, tiste ki se ne bi, bi se opustile in zaprle za stalno. Jaz kot podjetnik, ne kot župan vidim veliko boljše upravljanje s sodelovanjem občin kot je sedaj.

***Kako vaša občina sodeluje z Javnim zavodom Triglavski narodni park?***

Sodelujemo pri projektih, ki si jih je Javni zavod Triglavski narodni park zelo dobro zamislil na področju ohranjanja narave, od informacijskih točk slovenskem planinskem muzeju, ki je v upravljanju Občine Kranjska Gora do učnih poti, pomagamo parku, da se to ohranja. Ampak menim, da je to še vedno premalo, ta kontakt med občino in parkom bi moral biti veliko bolj pristen in boljši.

***Ali menite, da ima država oziroma Javni zavod Triglavski narodni park jasno izoblikovano vizijo o dolgoročnem razvoju in upravljanju TNP?***

Mislím, da je Načrt upravljanja Triglavskega narodnega parka in sam Zakon o Triglavskem narodnem parku z občinami malce neusklajen. Občine nismo bile obveščene o sprejemu Načrta upravljanja Triglavskega narodnega parka. Imeli smo cel kup predlogov, tudi predlogov za uskladitev mnenj in uskladitev upravljalvskega načrta z željami in potrebami občin, in kljub temu, da smo dali pripombe in smo bili dogovorjeni za usklajevalne sestanke, se je Načrt upravljanja Triglavskega narodnega parka sprejel mimo nas, mimo sedmih občin, ki smo imele podpisano zavezo o uskladitvi upravljalvskega načrta.

***Če bi imeli izbiro ali bi območje parka znotraj vaše občine upravljali sami oziroma bi prevzeli del nalog upravljanja?***

Seveda. Sicer gotovo ne v smislu stroke, vsekakor pa v delu, ki se nanaša na gospodarstvo, v komunikacijskem pomenu, v teh bolj tehničnih zadevah, seveda pa ne v stroki. Prepričan sem, da bi imel park veliko lepšo podobo in bi lahko dosegel veliko boljše renome, če bi imele občine večji vpliv. V bistvu bi park veliko bolje usmerjali, če bi pustili občinam sodelovati tudi na tem področju.

***Bi še sami kaj dodali na to temo?***

Menim, da bi morali dati veliko večji pomen lastnikom zemljišč znotraj parka in seveda tudi lokalnim skupnostim. Upravljanje bi lahko izboljšali tako, da bi bil večji poudarek na dialogu med upravljavcem, tj. Javnim zavodom Triglavski narodni park, seveda tudi Ministrstvom za okolje in prostor in pa vsemi lokalnimi udeleženci. Jaz mislim, da bi morali park, tako kot so ga že stoletja varovali, tudi sedaj bolj varovati sami ljudje, bolj bi se moralo delati na ozaveščanju ljudi, prebivalcev in vseh, ki posegajo v park. Park je seveda treba zaščititi, ponekod še bolj kot je sedaj, ponekod pa bi ga bilo potrebno verjetno tudi malce sprostiti.