

## RAZVOJNA VLOGA ZAVAROVANIH OBMOČIJ V SLOVENIJI

**dr. Katarina Groznik Zeiler**

Ministrstvo za okolje in prostor, Sektor za ohranjanje narave

Dunajska cesta 48, 1000 Ljubljana

katarina.zeiler-groznik@gov.si

UDK: 712.2:502.131.1(497.4-751)

### IZVLEČEK

#### **Razvojna vloga zavarovanih območij v Sloveniji**

Zavarovana območja so v prvi vrsti ukrep varstva narave. V Sloveniji je namen zavarovanja območij ohranjati biotsko raznovrstnost, naravne vrednote in krajinsko pestrost, poleg tega pa tudi spodbujanje trajnostnega razvoja. V prispevku predstavimo upravljanje zavarovanih območij na državni ravni v Sloveniji. Opišemo razvojne učinke zavarovanih območij, kot so ustvarjanje posrednih delovnih mest, posebne turistične ponudbe, spodbujanje sonaravne kmetijske rabe, povečevanje protipoplavne varnosti. Opredelimo ključne ovire pri doseganju ciljev zavarovanja v Sloveniji ter predloge za učinkovitejše in uspešnejše upravljanje prek konkretnih ukrepov upravljanja, večje podpore upravljanju na sistemski ravni ter izboljšav sodelovanja s ključnimi nosilci razvoja v prostoru.

### KLJUČNE BESEDE

zavarovana območja, upravljanje, trajnostni razvoj, učinkovitost

### ABSTRACT

#### **Protected areas in Slovenia and their role in development**

Protected areas are first of all a nature conservation measure. The aim of establishment of protected areas in Slovenia is biodiversity conservation, protection of valuable natural features, landscape diversity and support of sustainable development. In the paper main information on protected areas and their management in Slovenia that were established at national level are included. Contribution of protected areas to development is described, such as creating additional jobs, special tourist offer, supporting the sustainable agricultural land use and enhancing the flood prevention. Main problems at achieving the goals of protected areas in Slovenia are emphasized. Recommendations for improvement of management effectiveness are proposed. In addition to concrete results in the field, stronger support at the system level and better cooperation with main stakeholders are needed.

### KEY WORDS

protected areas, management, sustainable development, effectiveness

## 1 Cilji zavarovanih območij

Razvoj in zavarovanje območij narave sta bolj povezana, kot se zdi na prvi pogled. V Sloveniji (Berginc, Kremesec Jevšenak in Vidic 2007) in v tujini (Dudley 2008) je zavarovanje območja v prvi vrsti ukrep varstva narave. Ta ukrep se praviloma uporabi za območja izjemnega naravovarstvenega pomena, ki so dejansko ali potencialno ogrožena zaradi drugih razvojnih interesov v prostoru. Glede na velik pomen zavarovanih območij za turizem pa obstajajo tudi primeri zavarovanj ali podpora procesu zavarovanj območij narave s strani zasebnih podjetij (Mulongoy in Gidda 2008, 25). Menimo, da zavarovanje določenega območja na državni ali lokalni ravni pomeni sprejem odločitve za poseben razvoj tega območja oziroma svojevrstni razvojni ukrep, ki ohranjeno naravo pojmuje kot glavni razvojni adut.

V Sloveniji je v zavarovanih območjih ob bok ciljem varstva narave postavljen cilj spodbujanja trajnostnega razvoja. Po 67. členu Zakona o ohranjanju narave (2004) za krajinski, regijski in narodni park velja, da gre za območje narave, kjer je velika abiotska, biotska in krajinska raznovrstnost ter velika gostota in raznolikost naravnih vrednot. Pri ustanavljanju teh zavarovanih območij se upoštevajo in omogočajo tudi razvojne možnosti prebivalstva ter duhovna sprostitev in bogatitev človeka. Varstvo kulturne dediščine je posredno vključeno v cilj varstva krajinske pestrosti, pa tudi v cilj spodbujanja trajnostnega razvoja, kjer ima spodbujanje tradicionalne rabe zemljišč in s tem povezanih običajev in izdelkov pomembno vlogo. V sistemu zavarovanih območij Slovenije varstvo kulturne dediščine praviloma ni med nalogami upravljavca in za to tudi ni sistemsko zagotovljenih sredstev.

Cilji zavarovanih območij so postavljeni na različnih ravneh, in sicer na mednarodni in državni ravni, na ravni sistema zavarovanih območij in posameznih zavarovanih območij. Na mednarodni ravni Konvencija o biološki raznovrstnosti (Convention ... 2010), ki jo je Slovenija ratificirala leta 1996, najbolj celovito obravnava zavarovana območja (Kus Veenvliet 2011). Pogodbenice konvencije so leta 2004 sprejele Program dela za zavarovana območja (Convention ... 2004). Program se posveča neposrednim aktivnostim za doseganje učinkovitega upravljanja zavarovanih območij. Kus Veenvliet (2011) v publikaciji o izvajanju tega programa ugotavlja, da ga v preteklosti v Sloveniji nismo izvajali sistematično. Številne aktivnosti programa so sicer bile izvedene, s trenutnim stanjem pa ne moremo biti povsem zadovoljni. Pri pripravi nove Strategije ohranjanja biotske raznovrstnosti in Nacionalnega programa varstva okolja bo treba zato zavarovanim območjem dovolj pozornosti posvetiti tudi z vidika obveznosti iz konvencije. Zasedovati bo treba cilj, ki so ga pogodbenice konvencije sprejele lani v Nagoyi, da mora biti do leta 2020 najmanj 17 % kopnega in celinskih voda ter 10 % obalnih in morskih območij z velikim pomenom za biotsko raznovrstnost in ekosistemske storitve zavarovanih ter učinkovito in pravično upravljanih (Convention ... 2010).

V Sloveniji imamo nacionalne cilje za zavarovana območja opredeljene v Nacionalnem programu varstva okolja 2005–2012 (Resolucija ... 2006). V programu so določene razvojne usmeritve tudi za področje upravljanja parkov ter cilji in ukrepi na sistemski ravni. Ugotavljamo, da je doseganje konkretnih nacionalnih ciljev, ukrepov in usmeritev za področje upravljanja zavarovanih območij skromno. Analiza o delovanju javnih zavodov, ki upravljajo z zavarovanimi območji na državni ravni, je med drugim pokazala, da bi za učinkovitejše in uspešnejše upravljanje rabili močnejšo finančno in strokovno podporo (Analiza ... 2011). Podobno lahko trdimo za celoten sistem zavarovanih območij v Sloveniji, če želimo, da bi uspešneje dosegali mednarodne in nacionalne cilje tako z naravovarstvenega kot z razvojnega vidika.

## 2 Upravljanje zavarovanih območij na državni ravni v Sloveniji

Pri vseh vrstah zavarovanih območij, ki jih določa zakon o ohranjanju narave, vključno s krajinskim parkom, je varstvo narave osrednji namen zavarovanja. Vrsta zavarovanega območja se določi glede na naravovarstveni pomen območja in cilje njegovega upravljanja. V Sloveniji se skladno s 53. členom

zakona o ohranjanju narave pri določanju vrste zavarovanega območja upošteva tudi merila mednarodnih organizacij za ohranjanje narave, katerih članica je Republika Slovenija. Ena izmed takih organizacij je Svetovna zveza za varstvo narave – IUCN, katere smernice za uporabo kategorij zavarovanih območij so mednarodno uveljavljene.

Zavarovana območja v Sloveniji se delijo na ožja (naravni spomenik, strogi naravni rezervat in naravni rezervat) in širša (narodni, regijski in krajinski park), ustanovljena so lahko na lokalni ali državni ravni ali v sodelovanju obeh. V Sloveniji je po podatkih Agencije Republike Slovenije za okolje (Kazalci ... 2010) 12,57 % površine s pravnim statusom zavarovanega območja. Okrog 75 % površine vseh zavarovanih območij sodi v naslednja zavarovana območja, ki so bila ustanovljena na državni ravni:

- Triglavski narodni park (ustanovljen leta 1981),
- Kozjanski regijski park (ustanovljen leta 1981),
- Regijski park Škocjanske jame (ustanovljen leta 1996),
- Naravni rezervat Škocjanski zatok (ustanovljen leta 1998),
- Krajinski park Sečoveljske soline (ustanovljen leta 2001),
- Krajinski park Goričko (ustanovljen leta 2003),
- Krajinski park Strunjan (ustanovljen leta 2004),
- Krajinski park Kolpa (ustanovljen leta 2006),
- in Krajinski park Ljubljansko barje (ustanovljen leta 2008).

Od devetih obstoječih zavarovanih območij na državni ravni v sedmih deluje kot upravljavec javni zavod, v Naravnem rezervatu Škocjanski zatok in v Krajinskem parku Sečoveljske soline pa sta podeljeni koncesiji za upravljanje. Z izjemo naravnega rezervata Škocjanski zatok sodijo vsa ta zavarovana območja med širša zavarovana območja. Med zavarovanimi območji na lokalni ravni sta po aktivnem upravljanju najbolj poznana Krajinski park Logarska dolina in Notranjski regijski park.

Kljub razlikam med narodnim, regijskim in krajinskim parkom so vsem skupni cilji ohranjanja biotske raznovrstnosti in varstva naravnih vrednot, v vseh treh tipih širših zavarovanih območij pa se pozornost posveča tudi ohranjanju značilne krajinske pestrosti, ki je nastala na podlagi vplivanja človeka na naravo v preteklosti. Za varstvo kulturne dediščine obstaja ločen sistem, ki pa se prepleta s sistemom varstva narave na zavarovanih območjih prek upravljavcev zavarovanih območij in skupnih aktivnosti pristojnih organizacij za obe področji dela. Na področju varstva narave estetski vidik pri odločanju o uveljavitvah različnih interesov v prostoru po obstoječih predpisih ni argument s formalno veljavo. Dejstvo pa je, da na primer z ohranjanjem tradicionalne rabe, preprečitvijo z vidika varstva narave neprimernih infrastrukturnih posegov v prostor, urejanjem prostora za naravi prijazen obisk, v zavarovanih območjih posredno zagotavljamo tudi estetske vidike krajin, ki so kot take privlačne za številne obiskovalce in domačine.

Upravljalci zavarovanih območij pri ohranjanju biotske raznovrstnosti v zadnjih letih posvečajo veliko pozornosti območjem Natura 2000. Izvajajo se aktivnosti za varstvo naravnih vrednot in krajinske pestrosti, izvaja se naravovarstveni nadzor, zaradi pomanjkanja kadra v omejenem obsegu. Poleg tega se zaposleni posvečajo informiranju obiskovalcev o naravi, in sicer zlasti v informacijskih centrih, na predavanjih, pri vodenjih po parkih. Nudenje storitev obiskovalcem, kot so različna vodenja po parku, razstave, predavanja, filmske projekcije ..., prispevajo k pomembni dodatni turistični ponudbi. Leta 2009 je bilo v informacijskih centrih in na prireditvah petih javnih zavodov evidentiranih 165.000 obiskovalcev, ocenjujemo pa, da je ostalih obiskovalcev teh območij zagotovo precej več. Upravljalci spodbujajo sonaravno kmetijsko rabo zlasti prek ustvarjanja in promocije blagovnih znamk za naravi prijazne izdelke in storitve ter z izobraževanjem in usposabljanjem zainteresiranih kmetovalcev. Upravljalci sodelujejo tudi pri skrbi za kulturno dediščino državnega in lokalnega pomena, pri čemer bi lahko izpostavili zlasti Kozjanski regijski park ter Krajinski park Goričko s sedežem na gradu Grad, ki je državni kulturni spomenik.

Akti o ustanovitvi širših zavarovanih območij poleg vsebin varstva narave vsebujejo tudi razvojne vsebine. Tako je na primer z Uredbo o Krajinskem parku Ljubljansko barje (2008) določen kot eden

od ciljev zavarovanja tega območja tudi omogočanje kakovostnega bivanja prebivalcem parka s spodbujanjem trajnostnega razvoja, vključno s prizadevanji za izboljšanje življenjskih razmer prebivalcev, spodbujanjem novih zaposlitev in razvojnih priložnosti, izboljšanje gospodarske javne infrastrukture, zmanjševanje obstoječega in preprečevanje dodatnega obremenjevanja okolja ter omogočanje raziskovanja, izobraževanja in sprostitve ter duhovne bogatitve človeka. Akt o ustanovitvi opredeljuje razvojne usmeritve in določa ukrepe za njihovo uresničevanje. Ne gre za recepte, temveč za dobro izhodišče za doseganje razvojnih ciljev prek sodelovanja predstavnikov različnih interesov v prostoru. Razvojne usmeritve so ambiciozne in posegajo na področja številnih sektorjev. Iz razvojnih ukrepov, ki so opredeljeni za uresničevanje razvojnih usmeritev, je razvidno, da ima upravljavec zavarovanega območja predvsem spodbujevalno in povezovalno vlogo, saj je razvoj na zavarovanem območju odvisen tudi od vseh ostalih javnih in zasebnih nosilcev razvoja v prostoru. Načini uresničevanja razvojnih usmeritev na teh področjih se praviloma podrobneje opredelijo z načrtom upravljanja zavarovanega območja. Trenutno je na državni ravni sprejet načrt upravljanja v treh zavarovanih območjih, v ostalih je intenzivna priprava teh pomembnih dokumentov še v teku.

Z vidika varstva narave in razvoja je v Sloveniji poseben primer Triglavski narodni park, ki je edini slovenski narodni park. Po treh desetletjih je bil pripravljen posodobljen Zakon o Triglavskem narodnem parku (2010). Za narodni park je skladno z našo zakonodajo in mednarodnimi standardi med širšimi zavarovanimi območji značilno, da naj bi bila na pretežnem delu območja prisotna prvobitna narava z ohranjenimi ekosistemi in naravnimi procesi. Ob pripravi in sprejemu novega zakona je bilo morda prav zato veliko razprav o razvojnih vidikih narodnega parka, kar se odraža v ambiciozno zastavljenima 10. in 11. členu zakona, ki opredelujeta razvojne usmeritve ter načine dodeljevanja spodbud in sofinanciranja. Našteta so področja, ki so zlasti pomembna za razvoj parka, oziroma tako imenovane razvojne usmeritve, kot so na primer ekološko kmetijstvo, dopolnilne dejavnosti na kmetijah, ustreznna komunalna oprema in druga gospodarska javna infrastruktura, krepitev ekoloških in socialnih funkcij gozda, domača in umetna obrt, spoštovanje stavbnega izročila pri gradnji, ekoturizem, proizvodi z blagovno znamko in geografskim poreklom, nadstandard razvoja družbenih dejavnosti, ohranjanje in odpiranje delovnih mest, celostno ohranjanje kulturne dediščine, ohranjanje značilne krajine, trajnostna mobilnost in raba energije, aktivnosti za blažitev posledic podnebnih sprememb, razvoj parkovne infrastrukture. Opredeljeni so načini dodeljevanja spodbud in sofinanciranja razvojnih usmeritev, ki vsebujejo prednostno obravnavo ukrepov za doseganje ciljev parka ter višji delež dodelitve sredstev finančnih spodbud. Izvajanje teh členov zakona bo zaradi kompleksnosti vse prej kot enostavno. V teku je intenzivno sodelovanje in iskanje rešitev z drugimi ministrstvi ter vladnimi službami.

Zavarovana območja z neokrnjeno naravo se pogosto soočajo s problemi staranja prebivalstva, odselejevanjem mladih, posledično z ukinjanjem javnih služb in njihovih storitev (na primer osnovnih šol, javnega prometa, slabša dostopnost zdravstvenih in socialnih storitev), brezposelnostjo, slabšimi možnostmi za pridobivanje sredstev evropske kohezijske politike zaradi nedoseganja kriterijev številčnosti prebivalstva. Tako se na zavarovanih območjih soočamo s problemi manjše razvitosti na eni strani, na drugi strani pa s pričakovanji prebivalcev, da jim bo park omogočil večjo kakovost bivanja, ter obiskovalcev, da jim bodo poleg dobro ohranjene narave na voljo tudi sodobna infrastruktura ter profesionalne storitve in izdelki.

Vprašanje učinkovitosti in uspešnosti upravljanja zavarovanih območij je tesno povezano tudi z vprašanjem financiranja upravljanja. Po analizi delovanja javnih zavodov, ki upravljajo z zavarovanimi območji (Analiza 2011), se z namenskimi proračunskimi sredstvi pokriva zlasti stroške dela ter blaga in storitev, in sicer za delovanje 111 zaposlenih in minimalno za investicijske stroške. Leta 2009 je bilo tako zaradi zniževanja namenskih sredstev v sedmih javnih zavodih manj kot 5 % vseh proračunskih sredstev namenjenih za investicije. Izvedba investicij je pogosto ključna za okrepitev razvojnega vidika upravljanja.

Primerjava s tujino, pri kateri je zaradi razlik v sistemih in posledično v nalogah upravljavcev sicer potrebna previdnost, kaže, da je pri nas povprečno število zaposlenih na površinsko enoto skromno – en zaposlen v zavarovanem območju v Sloveniji v povprečju skrbi za 1500 hektarov, v Avstriji in Nem-

čiji pa za 1000 oziroma 950 hektarov. Pri nas je povprečna višina javnih sredstev na hektar okrog 20 evrov, medtem ko je v Avstriji 100 evrov (Hasler 2010; Scherfose 2009). Ob tem se je treba zavedati, da pri teh primerjavah niso upoštevani samo zaposleni, ki dejansko opravljajo delo na terenu, temveč vsi zaposleni. V Nemčiji so ocenili, da bi naj en terenski zaposleni (v tujini tako imenovani park ranger, pri nas naravovarstveni nadzornik) pokrival največ 1000 hektarov (Scherfose 2009, 17).

Upravljalci zavarovanih območij so zaradi omejenih javnih sredstev aktivni pri iskanju dodatnih virov za izvedbo naravovarstvenih in razvojnih aktivnosti. Podatki kažejo, da so na primer leta 2009 polovico prihodkov realizirali iz namenskih proračunskih sredstev, polovico pa so prihodki iz naslova prodaje blaga in storitev, projektov, sredstev Sklada kmetijskih zemljišč in gozdov, sponzorstev, donacij in občin (Analiza ... 2011).

### 3 Vloga zavarovanih območij v družbi

Na prvi pogled je upravljanje zavarovanih območij predvsem strošek, katerega koristi so dolgoročne narave in jih je pogosto težko ovrednotiti. Podobno je z varstvom narave nasploh. Ko je to področje družbe v času recesije postavljeno ob bok vprašanjem, kot so brezposelnost, pomanjkanje sredstev za zdravstvo in socialno varstvo najšibkejših, se pogosto pojavi in utrdi mnenje, da varstvo narave zavira razvoj in da bi morda morali sredstva za to področje nameniti za kaj bolj pomembnega. Takrat lahko v bran varstvu narave pa tudi upravljanju zavarovanih območij sicer navajamo nacionalno zakonodajo in mednarodne obveznosti, ki smo jih kot podpisniki različnih konvencij in kot država članica Evropske unije dolžni izvajati, še bolj prepričljivi pa so podatki, ki pričajo o tem, da že razmeroma skromen vložek javnih sredstev v to področje prinaša številne pozitivne razvojne učinke. V nadaljevanju navajamo nekaj primerov.

Zavarovana območja so glede na izsledke študije o ekonomiji ekosistemov in biotske raznovrstnosti pomembna za zagotavljanje številnih ekosistemskih storitev, kot so zagotavljanje pitne vode, goriv, genskih virov, varne hrane, oprasha rastlin, zadrževanja vode ... (TEEB 2009). Eno izmed priporočil za uspešno ohranjanje biotske raznovrstnosti in zagotavljanje ekosistemskih storitev v korist lokalne, državne in globalne ravni je, da je treba povečati obseg zavarovanih območij in njihovo financiranje. Leta 2011 bo v okviru projekta Zavarovana območja v dinarski regiji, ki jo izvaja organizacija *World Wildlife Fund*, izdelana tudi pilotna študija vrednotenja ekosistemskih storitev za območje Parka Škocjanske jame.

Ohranjanje biotske raznovrstnosti je nesporen družbeni cilj na globalni in državni ravni. Pri tem je eden od kazalnikov stanja ohranjenosti biotske raznovrstnosti delež nacionalnega zavarovanja območij z namenom ohranjanja narave. Po poročilu Okoljske evropske agencije o ohranjanju biotske raznovrstnosti do leta 2010 (EEA 2009) so pri tem kazalniku pomembni kvantitativni podatki (površina, delež, trend ustanavljanja novih zavarovanih območij) in kvalitativni podatki (ocena prispevka zavarovanih območij k ohranjanju biotske raznovrstnosti). V 39 evropskih državah ima status zavarovanih območij v povprečju 16 % površin. V Sloveniji za evropskim povprečjem zaostajamo, primanjkujejo pa nam tudi kvalitativni podatki.

Avtorji publikacije o vlogi zavarovanih območij z vidika podnebnih sprememb kljub nesporno pomembni vlogi teh območij ugotavljajo, da je podpora globalni mreži zavarovanih območij celo precej manjša od polovice potrebnih sredstev za maksimalno učinkovitost in da nekatere vlade podpora zavarovanim območjem še dodatno zmanjšujejo (Dudley in sodelavci 2009). Usmeritve za okrepitev te vloge zavarovanih območij so povečevanje obsega zavarovanih območij, zlasti večjih, močnejša povezanost teh območij v prostoru, uveljavitev različnih načinov upravljanja, izboljšanje učinkovitosti upravljanja, okrepitev zavarovanja ponorov ogljikov, prioritarno izvajanje ukrepov za blažitve in prilaganje podnebnim spremembam.

Podatki kažejo, da je leta 2000 42 % turistov iz Evrope med potovanjem obiskalo vsaj eno zavarovano območje, v Kostariki pa kar 72 % vseh turistov obišče enega izmed narodnih parkov (Mulongoy

in Gidda 2008). V Nemčiji so narodni parki izjemnega pomena za turizem, saj jih letno obiše okrog 51 milijonov obiskovalcev in s tem ustvarijo približno 2,1 milijarde evrov prihodkov (Großschutzgebiete ... 2010). Študija v Narodnem parku Bavarski gozd je pokazala, da neposredni obiskovalci parka letno ustvarijo okrog 13,5 milijonov evrov bruto prihodkov (Job in sodelavci 2008).

Tudi v Sloveniji sodijo neokrnjena narava in zavarovana območja po anketi med tujimi gosti med najpomembnejše motive za obisk, vtisi teh gostov o Sloveniji pa so na področju ohranjene narave in zavarovanih območij nadpovprečno dobri (Anketa ... 2006 in 2009). Kljub temu obstajajo trenja med področjem turizma in zavarovanimi območji. Upravljalci zavarovanih območij v Sloveniji nekatere oblike turistične in rekreativne aktivnosti občutijo kot pritisk in grožnje, iz turističnega sektorja pa v zavarovanih območjih vidijo zlasti omejitve – na primer pri širitvi smučišč, izgradnji golf igrišč ... V Razvojnem načrtu slovenskega turizma za obdobje 2007–2011 (2006) so zavarovana območja prepoznana kot razvojna prednost Slovenije in slovenskega turizma. Ministrstvo za gospodarstvo in Ministrstvo za okolje in prostor si tudi zato prizadevata, da bi s sredstvi evropske kohezijske politike in z nacionalnimi sredstvi na zavarovanih območjih izgradili tri informacijska središča za obiskovalce (glej Operativni program za upravljanje območij Natura 2000 (2007), ki ga je leta 2007 potrdila Vlada Republike Slovenije). Projekt izgradnje javne infrastrukture za obiskovalce v Regijskem parku Škocjanske jame iz tega vira je v zaključni fazi izvedbe.

Neposredne zaposlitve pri upravljalcih zavarovanih območij ustvarjajo tako imenovane posredne zaposlitve, ki so povezane z vsebinami zavarovanega območja. Zavarovana območja so z vidika razvoja pomembna zlasti na področju turizma. V Triglavskem narodnem parku je po raziskavi Verše (2002) na področju turizma v povezavi s parkom petkrat oziroma šestkrat več zaposlitev, kot jih je neposredno v naravovarstveni organizaciji. Raziskave za Narodni park Bavarski gozd kažejo, da približno 12 milijonov evrov javnih prihodkov na leto ter 200 zaposlenih pri upravljavcu parka ustvari 939 zaposlitev na področju turizma (Job in sodelavci 2008). Po podatkih za narodne parke iz Združenih držav Amerike je v povezavi s parki posrednih zaposlitev v zasebnem sektorju kar dvanajstkrat toliko, kolikor je neposrednih zaposlitev v parkih (Advancing ... 2009, 15 in 16).

Večina zavarovanih območij v Evropi in v Sloveniji obsega predele kulturne krajine, v katerih je tradicionalna ekstenzivna raba kmetijskih površin povezana z visoko biotsko raznovrstnostjo in krajinsko pestrostjo. Med pomembne naloge upravljanja zavarovanih območij zato sodi tudi spodbujanje naravi prijazne rabe. V Franciji so razvili blagovno znamko Regijski naravni park, ponudba obsega okrog 300 izdelkov in storitev (Francoski izdelki ... 2011). Pri nas so glede blagovnih znamk uspešni v Krajinskem parku Sečoveljske soline s svojimi izdelki iz soli, v Kozjanskem regijskem parku s spodbujanjem obnove in izdelkov travniških visokodebelnih sadovnjakov, v Krajinskem parku Goričko vzpostavljajo celovito blagovno znamko za naravi prijazne izdelke in storitve, prav tako v ostalih parkih.

V narodnih parkih ZDA so ocenili, da en ameriški dolar davkoplačevalskega denarja ustvari štiri dolarje prihodkov zlasti prek turizma in potrošnje zasebnega sektorja (Advancing ... 2009, 16). Tovrstne ocene za Slovenijo še nimamo.

Zavarovana območja poplavnih nižin, kot je pri nas na primer Krajinski park Ljubljansko barje, pomembno prispevajo k večji poplavni varnosti naselij. V Nemčiji so na primeru biosfernega rezervata rečne krajine Elbe ocenili, da je vrednost renaturirane reke s poudarkom na pridobitvi 35.000 hektarov poplavnih površin oziroma površin za zadrževanje voda v času poplav na letni ravni v povprečju 6 milijonov evrov (Großschutzgebiete ... 2010).

Da v zavarovanih območjih prebivalci in občine ne vidijo zgolj ovir pri razvoju, temveč tudi razvojno priložnosti, posredno dokazuje obstoj pobud za ustanavljanje novih parkov (na primer Kras, Pohorje, Dragonja) in izražena volja lokalnega prebivalstva, da ostanejo v parku (na primer Bohinj, izražena volja na referendumu leta 2003) ali se v park vključijo (Kneške Ravne leta 2009).

Plut in sodelavci (2008) so z anketiranjem obiskovalcev in domačinov v treh slovenskih parkih ugotovili, da se v večini strinjajo z zavarovanjem območij (v Triglavskem narodnem parku več kot 80 % anketiranih, v Krajinskem parku Goričko okrog 80 % in v Krajinskem parku Logarska dolina več kot

70 %). Po njihovem mnenju je tako zagotovljeno ohranjanje naravnega okolja, ki ga prepoznavajo kot ključno vrednoto teh območij. Varstvene režime zlasti domačini občutijo kot prestroge in razvojno omejujoče, a so anketirani sočasno mnenja, da se status zavarovanja ohrani, v Triglavskem narodnem parku pa so anketiranci v zavarovanju celo videli najboljšo razvojno priložnost, zlasti z vidika boljših možnosti za pridobivanje sredstev evropske kohezijske politike. Po tej raziskavi se številni obiskovalci Triglavskega narodnega parka zavedajo vrednosti in enkratnosti območja ter hkrati nevarnosti prevelikega obiska. Varstvene režime v Triglavskem narodnem parku so domačini ocenili kot prestroge, zlasti postopke pridobitve gradbenega dovoljenja. Varstvene režime so kot prestroge ocenili tudi obiskovalci, ki se poleg pohodništva ukvarjajo z oblikami rekreacije v naravi, kot so gorsko kolesarjenje, vožnja z motornimi vozili in sanmi, jadrarno padalstvo, saj jih nekateri varstveni režimi omejujejo. Anketirani domačini v vseh treh zavarovanih območjih so kot največja problema ocenili neurejenost cestne infrastrukture in prenizke dohodke iz kmetijstva. V Triglavskem narodnem parku in Krajinskem parku Goričko so kot problem izpostavili tudi staranje prebivalstva in zaraščanje zemljišč. Raziskovalci so ocenili, da je za nadaljnji razvoj območij, vključenih v raziskavo, izrednega pomena vključenost domačinov, pri nadaljnjih izboljšavah pa je treba v čim večji možni meri upoštevati tudi kritična mnenja obiskovalcev.

## 4 Ovire pri doseganju ciljev zavarovanih območij

V analizo slovenskega sistema zavarovanih območij konec leta 2008 (Kus Veenvliet in Sovinc 2009) je bilo vključenih deset zavarovanih območij, ki so imela v času izvajanja analize operativnega upravljalca. Poleg zavarovanih območij na državni ravni sta bila v analizo vključena še Notranjski regijski park in Krajinski park Logarska dolina, ki sta ustanovljena na občinski ravni. Izidi analize kažejo, da eno največjih groženj za slovenska zavarovana območja predstavljajo spremembe v tradicionalni rabi, med največjimi pritiski pa so negativni vplivi turizma in rekreacije ter invazivne tujerodne vrste. Zavarovana območja še niso v polni meri gonilna sila pri zagotavljanju trajnostnega razvoja in s tem povezanih socio-ekonomskih koristi. Varstveni cilji zavarovanih območij so večinoma dobro vključeni v načrtovalske dokumente. Razmeroma dobro je ocenjeno sodelovanje z lokalnimi skupnostmi. Pri zasnovi zavarovanih območij je posebej šibka njihova conacija. Pri kadrovski strukturi so se kot problematični izkazali nezadostno število zaposlenih in slabo razviti mehanizmi za preverjanje učinkovitosti zaposlenih, njihova strokovnost pa je ocenjena kot ustrezna. Financiranje v preteklosti je bilo ocenjeno kot večinoma slabo, zaskrbljujoče pa je dejstvo, da zagotovil za dolgoročno financiranje upravljavci nimajo. Eden od izsledkov te raziskave je bil, da je izrazita šibkost slovenskega sistema zavarovanih območij odsotnost načrtov upravljanja. Izvaja se tudi premalo spremljanja stanja biotske raznovrstnosti in socio-ekonomskih raziskav. Načrtovanje sistema zavarovanih območij je bilo sicer ocenjeno kot dobro, slabše je bila ocenjena politika zavarovanih območij, kot zmerna je bila ocenjena politična podpora sistemu zavarovanih območij, slabše pa izpolnjevanje državnih obvez in financiranje zavarovanih območij. Na podlagi izsledkov te analize je bilo oblikovanih 30 priporočil, ki predstavljajo usmeritve za krepitev upravljanja zavarovanih območij.

Na Ministrstvu za okolje in prostor smo v okviru Ciljnega raziskovalnega programa podprli izvedbo projekta »Trajnostni razvoj varovanih območij – celostni pristop in aktivna vloga države; Trajnostno gospodarjenje v varovanih območjih z vidika doseganja skladnejšega regionalnega razvoja« (Plut in sodelavci 2008). Med izsledki te raziskave je med drugim tudi ocena, da bi morala javna sredstva predstavljati glavnino financiranja upravljanja, saj gre v primeru zavarovanih območij za območja, katerih storitve so koristne za celotno družbo. Ocena te raziskave je, da javno financiranje zavarovanih območij ne zadostuje za njihovo uspešno upravljanje. Izvajalci te raziskave so med drugim tudi ugotovili, da primanjkuje jasno določeni cilji upravljanja posameznih zavarovanih območij skupaj z ustreznimi kazalniki. Zaradi želje po doseganju čim večje učinkovitosti zavarovanih območij je bila na pobudo

ministrstva izvedena tudi raziskava z naslovom »Oblikovanje učinkovitega sistema zavarovanih območij v Sloveniji« (Gosar in sodelavci 2010).

## 5 Sklepne ugotovitve in predlogi izboljšav

Vprašanje učinkovitosti in uspešnosti upravljanja zavarovanih območij je tesno povezano z vprašanjem financiranja upravljanja. Upravljalci zavarovanih območij na državni ravni v Sloveniji so na primer leta 2009 le 52 % prihodkov realizirali iz namenskih proračunskih sredstev, ostalo so prihodki iz drugih virov (Analiza ... 2011). Leta 2010 je bilo proračunskih sredstev za sedem javnih zavodov 3,5 milijonov evrov. Gre za izredno skromen obseg sredstev, ki omogoča osnovno vzdrževanje sistema upravljanja, pričakovane izjemnih naravovarstvenih in razvojnih učinkov pa je ob takih sredstvih neupravičeno. V Sloveniji imamo decentraliziran sistem upravljanja zavarovanih območij, kar je po eni strani dobro, po drugi strani pa so pričakovanja lokalnih okolij večja od zmožnosti upravljalcev, pripravljenost za sodelovanje pri skupnih aktivnostih pa je v teh istih okoljih pogosto presenetljivo nizka. V slovenskih zavarovanih območjih, ki so zavarovana na državni ravni, torej v parlamentu ali na vladi, je tudi premalo zgledega medresorskega sodelovanja.

Ob pripravi novih temeljev za delovanje javnih zavodov v Sloveniji je veliko razmišljanj tudi o centralizaciji zavodov. Sodobni pristopi upravljanja zavarovanih območij v tujini kažejo na to, da je za uspešno in učinkovito upravljanje ključnega pomena tesna vpetost upravljalcev v lokalno okolje. Zato se kaže kot pomembno ohraniti avtonomnost upravljalcev zavarovanih območij, zlasti zaradi izmenjave znanja, izkušenj ter skupne promocije, tesnejše povezovanje pa je zelo pomembno tudi zaradi uspešnejšega pridobivanja dodatnih sredstev. Zanimiv je primer avstrijskih narodnih parkov in njihove skupne petletne strategije (Österreichische Nationalpark-Strategie 2010), povezujejo se tudi nemška zavarovana območja (Europarc Deutschland 2011).

Vlada Republike Slovenije je maja 2011 podprla predloge Ministrstva za okolje in prostor za nadaljnje izboljšave upravljanja z zavarovanimi območji. Predvidena je močnejša podpora ministrstva upravljalcem, povezovanje upravljalcev in priprava skupne strategije, intenzivnejše iskanje sinergij z drugimi področji dela (zlasti s turizmom, kmetijstvom, regionalnim razvojem in lokalno samoupravo, kulturno dediščino ter podjetništvom), nadaljuje se z ustanavljanjem novih zavarovanih območij.

Priporočil za izboljšave upravljanja zavarovanih območij ne manjka (Kus Veenvliet in Sovinc 2009; Analiza ... 2011; Kus Veenvliet 2011), pojavljajo pa se težave pri njihovem izvajanju. Zdi se, da bo treba za večje učinke upravljanja poskrbeti tudi za večjo podporo na sistemski ravni. Pri konkretnih aktivnostih upravljanja bo nujno iskati nove pristope, zaveznike, dodatne vire financiranja. Pomembno bo argumentirano prikazovanje preteklih dosežkov ter jasna opredelitev vizije, ciljev in prihodnjih aktivnosti tako na ravni sistema zavarovanih območij kot za posamezno območje. Z dobrim komuniciranjem bo treba doseči izboljšanje sodelovanja z drugimi ključnimi nosilci razvoja v prostoru in vedno znova iskati poti za doseganje skupnih ciljev.

## 6 Viri in literatura

Advancing the National Park Idea. National Parks Second Century Commission Report. National Parks Conservation Association. Washington DC, 2009. Medmrežje: [http://www.npca.org/commission/pdf/Commission\\_Report.PDF](http://www.npca.org/commission/pdf/Commission_Report.PDF) (13. 5. 2011).

Analiza stanja o delovanju javnih zavodov na področju zavarovanih območij narave s predlogom ukrepov za racionalizacijo njihovega delovanja. Elaborat, Ministrstvo za okolje in prostor. Ljubljana, 2011. Medmrežje: [http://www.mop.gov.si/fileadmin/mop.gov.si/pageuploads/podrocja/okolje/pdf/delovanje\\_zavodov\\_zav\\_obm\\_narave\\_2011.pdf](http://www.mop.gov.si/fileadmin/mop.gov.si/pageuploads/podrocja/okolje/pdf/delovanje_zavodov_zav_obm_narave_2011.pdf) (10. 5. 2011).



- Anketa o tujih turistih v RS. Statistični urad Republike Slovenije. Ljubljana, 2006 in 2009. Medmrežje: [http://www.stat.si/tema\\_ekonomsko\\_turizem\\_anketa.asp](http://www.stat.si/tema_ekonomsko_turizem_anketa.asp) (10. 5. 2011).
- Berginc, M., Kremesec Jevšenak, J. in Vidic, J. 2007: Sistem varstva narave v Sloveniji. Ljubljana.
- Convention on Biological Diversity – CBD, 2004. COP 7 Decision VII/28. Programme of Work on Protected Areas. Montreal, 2004.
- Convention on Biological Diversity – CBD, 2010. COP 10 Decision X/2. Strategic Plan for Biodiversity 2011–2020. Montreal, 2010.
- Dudley, N. (ur.) 2008: Guidelines for Applying Protected Area Management Categories. Gland.
- EEA 2009. Report No. 4/2009. Medmrežje: <http://www.eea.europa.eu/publications/progress-towards-the-european-2010-biodiversity-target> (10. 5. 2011).
- Dudley, N., Stolton, S., Belokurov, A., Krueger, L., Lopoukhine, N., MacKinnon, K., Sandwith, T., Sekhran N. 2009: Natural Solutions: Protected Areas helping people cope with climate change. Gland, Washington DC in New York.
- Europarc Deutschland 2011. <http://www.europarc-deutschland.de/startseite> (10. 5. 2011).
- Francoski izdelki z blagovno znamko Regijski naravni park. Alp Media 2009-7. Medmrežje: <http://www.parcs-naturels-regionaux.fr/fr/approfondir/faq.asp?lang=en&p=1&th=4> (10. 5. 2011).
- Gosar A., Sovinc, A., Fišer Pečnikar, Ž., Kryštufek, B., Verljan Bužan, E. 2010: Oblikovanje učinkovitega sistema zavarovanih območij v Sloveniji. CRP Konkurenčnost Slovenije 2008–2013. Koper.
- Großschutzgebiete in Deutschland – Ziele und Handlungserfordernisse. Bundesamt für Naturschutz. Bonn, 2010.
- Hasler, V. 2010: Lebensministerium Österreich, e-sporočilo z dne 19. 3. 2010.
- Job, H., Mayer, M., Wolterin, M., Müller, Harrer, B., Metzler, D. 2008: Der Nationalpark Bayerischer Wald als regionaler Wirtschaftsfaktor. Berichte aus dem Nationalpark 4. Grafenau.
- Kazalci okolja v Sloveniji. Register zavarovanih območij. Agencija Republike Slovenije za varstvo okolja. Ljubljana, 2010. Medmrežje: [http://kazalci.arso.gov.si/?data=indicator&ind\\_id=334](http://kazalci.arso.gov.si/?data=indicator&ind_id=334) (30. 5. 2011).
- Kus Veenvliet, J. 2011: Program dela Konvencije o biološki raznovrstnosti za zavarovana območja: Stanje in prihodnost izvajanja v Sloveniji. Ljubljana.
- Kus Veenvliet, J., Sovinc, A. 2009: Učinkovitost upravljanja zavarovanih območij v Sloveniji, Končno poročilo RAPPAM analize. Ljubljana. Medmrežje: [http://www.mop.gov.si/fileadmin/mop.gov.si/pageuploads/podrocja/okolje/pdf/rappam\\_porocilo.pdf](http://www.mop.gov.si/fileadmin/mop.gov.si/pageuploads/podrocja/okolje/pdf/rappam_porocilo.pdf) (11. 5. 2011).
- Mulongoy, K. J., Gidda, S. B. 2008: The Value of Nature: Ecological, Economic, Cultural and Social Benefits of Protected Areas. Montreal.
- Österreichische Nationalpark-Strategie. Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft. Wien, 2010.
- Operativni program upravljanja območij Natura 2000 za obdobje 2007–2013. Ministrstvo za okolje in prostor. Ljubljana, 2007.
- Plut, A., Cigale, D., Lampič, B., Mrak, I., Kavaš, D., Erker Slabe, R., Trebše, P., Pleterški, A., Štular, B., Pirnat, J. 2008: Trajnostni razvoj varovanih območij – celostni pristop in aktivna vloga države. Trajnostno gospodarjenje v varovanih območjih z vidika doseganja skladnejšega regionalnega razvoja. CRP Konkurenčnost Slovenije 2006–2013. Ljubljana.
- Razvojni načrt in usmeritve slovenskega turizma 2007–2011. Ministrstvo za gospodarstvo. Ljubljana, 2006.
- Resolucija o Nacionalnem programu varstva okolja 2005–2012. Uradni list Republike Slovenije 2/2006. Ljubljana.
- Scherfose, V. 2009: Stand der Entwicklung deutscher Nationalparke. Naturschutz und Biologische Vielfalt 72. Bonn.
- TEEB 2009: The Economics of Ecosystems and Biodiversity for National and International Policy Makers – Summary: Responding to the Value of Nature 2009. Wesseling.
- Uredba o Krajinskem parku Ljubljansko barje. Uradni list Republike Slovenije 112/2008. Ljubljana.

Verša, D. 2002: Varstvo narave kot ustvarjalec zaposlitvenih možnosti – Primer Triglavskega narodnega parka. Medmrežje: [http://www2.arnes.si/čljjamarz1/index\\_slo.html](http://www2.arnes.si/čljjamarz1/index_slo.html) (11. 5. 2011).

Zakon o ohranjanju narave. Uradni list Republike Slovenije 96/2004 – uradno prečiščeno besedilo, 61/2006 – ZDru-1 in 8/2010 – ZSKZ-B. Ljubljana.

Zakon o Triglavskem narodnem parku. Uradni list Republike Slovenije 52/2010. Ljubljana.