

# ORGANIZIRANOST SLOVENSKEGA TURIZMA

MARJETKA RANGUS

Univerza v Mariboru, Fakulteta za turizem, Brežice, Slovenija  
marjetka.rangus@um.si

**Sinopsis** V prispevku obravnavamo vprašanje organiziranosti turističnega sistema v luči načrtovanja turizma in upravljanja destinacije. Z vidika teorije vključevanja deležnikov turistično destinacijo razumemo kot kompleksen sistem, znotraj katerega deluje množica različnih akterjev, z raznolikimi interesi, atributi in močjo, ki za učinkovito delovanje destinacije usklajujejo svoje interese in se pogajajo za končne dogovore. Kompleksnost turističnega sistema narekuje sistemsko organiziranost na več ravneh, pri čemer je pomembno komunikacijo zagotavljati v horizontalni in tudi v vertikalni smeri. V prispevku pokažemo proces razvoja aktualne organiziranosti celostnega turističnega sistema na ravni destinacije Slovenije skozi strateške odločitve na področju turizma in kritično ovrednotimo trenutno stanje. Na podlagi primerov dobrih praks podamo izhodišča za nadaljnje razmisleke o konsolidaciji organiziranosti slovenskega turističnega sistema.

**Ključne besede:**

turistični sistem,  
deležniki,  
turistična  
destinacija,  
vključevanje  
deležnikov,  
organiziranost  
turizma

# ORGANISATION OF SLOVENIAN TOURISM

MARJETKA RANGUS

University of Maribor, Faculty of Tourism, Brežice, Slovenia  
marjetka.rangus@um.si

**Abstract** In this contribution, the author tackles the issue of organising the tourist system in the perspective of tourism planning and destination management. From the stakeholder participation theory point of view, we understand a tourist destination as a complex system within which a multitude of different actors operate, with diverse interests, attributes and powers that coordinate their interests and negotiate final agreements. The complexity of the tourist system demands systemic organisation on several levels, and it is important to ensure communication in both horizontal and vertical directions.

**Keywords:**  
tourism system,  
stakeholders,  
tourism  
destination,  
stakeholder  
participation,  
organization of  
tourism

In this contribution, the author shows the process of developing the current organisation of an integrated tourist system at the level of the destination of Slovenia through strategic decisions in the field of tourism and critically evaluate the current situation. Based on examples of good practices, starting points are provided for further considerations on consolidating the organisation of the Slovenian tourist system.

## 1 Kompleksnost turističnega sistema in načrtovanje turistične politike

Razumevanje turizma kot kompleksnega sistema, sestavljenega iz več različnih elementov oziroma komponent, je sestavni del vsake širše definicije turizma, ki poskuša turizem opredeliti več kot le skozi zajemanje podatkov za statistične namene. Čeprav ta prispevek ni namenjen razpravi o turizmu kot fenomenu ali znanstveni disciplini, je vprašanje definicije upravičeno, saj nam pomaga določiti objekt našega raziskovanja in naš pristop k raziskovalnemu vprašanju (Hall, 2008, str. 5). Teme tega poglavja se bomo lotili prek vidika načrtovanja in razvoja turistične destinacije, ki je temeljni okvir našega raziskovanja. V začetku bomo postavili temeljna teoretična izhodišča naše analize in predstavili ugotovitve drugih študij, v nadaljevanju pa na primeru Slovenije analizirali razvoj organiziranosti slovenskega turizma, njegove posebnosti in aktualno stanje. Kritično bomo ovrednotili trenutno ureditev na tem področju in predstaviti izhodišča za razmislek o možnostih nadaljnjega razvoja.

Temeljna definicija turizma kot industrije trči na dilemo, ali lahko turizem sploh označimo kot industrijo z vidika konvencionalnih oblik industrije. Poleg nekaterih pomanjkljivo jasnih značilnosti turizma z industrijskega vidika, kot sta storitvena naravnost produktov ter nehomogenost produktov in proizvodnih procesov (Sutheeshna, 2008), definicije izpostavljajo predvsem množičnost različnih industrij. Te so posredno ali neposredno povezane v sistem zadovoljevanja potreb turistov in vsaj z vidika turista kot porabnika teh storitev spadajo pod streho turizma (Leiper v Leiper, 2000). UNWTO v svojem priročniku za statistično vodenje podatkov na področju turizma opredeljuje, da za to, da se posamezni produkti uvrstijo v isto industrijo, ni potrebno, da so produkti tudi proizvedeni na enak način. S tem je odprta pot za široko razumevanje turistične industrije, v katero UNWTO šteje dvanajst različnih dejavnosti (UNWTO, 2010, str. 41–42). Klasični ekonomski pristop vidi turizem kot dinamiko med turističnim povpraševanjem in turistično ponudbo, kjer na eni strani nastopajo turisti kot iskalci doživetij, na drugi strani pa ponudniki različnih storitev in produktov. Najmanj od Cookove poslovne ideje iz leta 1841 se v to dinamiko vključujejo posredniki v obliki turističnih agencij, ki so z evolucijo v tuoperaterje krepko posegle tudi na področje destinacijskega razvoja (Sezgin in Yolal, 2012).

Tudi z vidika sistemske teorije opredeljujemo več različnih elementov, ki delujejo na turističnem trgu: turistično povpraševanje in ponudba, posredniki, turistične podporne institucije, tranzitna območja, turistični tokovi in vplivi na okolje (Jere Jakulin, 2017, str. 210). Ti elementi so med seboj v nenehni interakciji in vzajemno vplivajo drug na drugega, hkrati pa vplivajo in sprejemajo vplive iz širšega okolja, v katerem sistem deluje, kot so na primer globalni deležniki in deležniki, ki na destinaciji niso fizično prisotni (npr. turoperaterji) (Jamal in Stronza, 2009, str. 170). Turistični sistem na ravni destinacije predstavlja okvir, znotraj katerega se odvijajo postopki deliberacije ter sprejemanja odločitev in politik, ki se nanašajo na turistični sektor. Ta nikoli ne deluje v vakuumu, ampak je vedno vpet v širši gospodarski, družbeno-politični in okolijski kontekst, tako na lokalni in regionalni kot tudi na nacionalni, nadvladni in mednarodni ravni (Hall, 2008). Kontekst določajo institucionalna ureditev, pravni odnosi, gospodarski interesi in povezave ter tudi množica širših interesov, ki se na turizem nanašajo posredno (npr. politična kriza) ali neposredno (podnebne spremembe). Hall (2008) zato izpostavlja nujnost presekov med posameznimi interesi, ki morajo predstavljati ključ za uspešno upravljanje destinacij in načrtovanje politik.

## 2 Deležniki turističnega razvoja

V turistični stroki in znanosti se je koncept vključevanja deležnikov zgodaj uveljavil kot priporočljiva oblika upravljanja destinacij. V preteklosti je bil turizem pogosto kritiziran kot dejavnost, v kateri je lokalni skupnosti vsiljeno načrtovanje s strani zunanjih skupin in načrtovalskih teles (Keogh v Sautter in Leisen, 1999). V devetdesetih letih 20. stoletja se je zato vse bolj začela uveljavljati teorija vključevanja deležnikov v upravljanje destinacij in načrtovanje turizma, kar sovпада z umikom držav iz lastništva in regulacije turističnega sektorja. Teorija temelji na Freemanovi teoriji deležnikov, ki jo Jamal in Getz (1995) na področje turizma prevedeta kot proces skupnega odločanja neodvisnih ključnih deležnikov znotraj medorganizacijske domene turistične skupnosti oziroma za upravljanje zadev, povezanih z načrtovanjem in razvojem turizma. Po Jamal in Stronzi (2009) so deležniki opredeljeni kot posamezniki ali skupine, ki se jih tiče / dotika / nanje vpliva turistična dejavnost v konkretni skupnosti, ter imajo tako delež v turizmu. Deležniki imajo lahko različne atribute in različno močne glasove, načelo vključevanja deležnikov pa zagotavlja, da ima možnost besede vsak glas, ne glede na njegovo jakost.

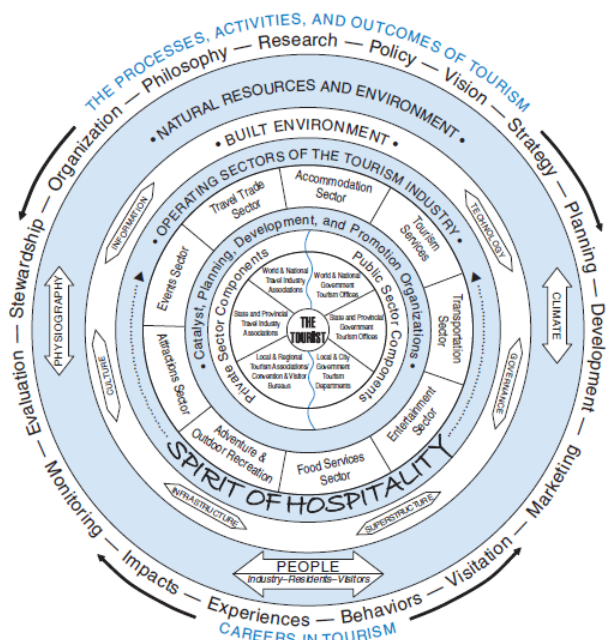
Za učinkovito načrtovanje je po Freemanu nujno, da se ukvarjamo s tistimi skupinami, ki na nas vplivajo. Če želimo biti odzivni in dolgoročno uspešni, je pomembno, da v odločanje vključujemo tiste, na katere lahko vplivamo (Sautter in Leisen, 1999). Obe načeli predstavljata prvo fazo oziroma prvi ključni koncept upravljanja destinacije z vidika teorije deležnikov, to je identifikacija deležnikov. Drugi koncept je povezan z vzpostavitvijo procesov, nujnih za upravljanje organizacij, tretja pa vključuje upravljanje transakcij oziroma pogajanja med deležniki in organizacijami (Freeman v Sautter in Leisen, 1999).

Kompleksnost turističnega sistema, v katerega lahko poleg prej omenjenih kategorij štejemo številne deležnike, narekuje potrebo po sistematični in sistemski organiziranosti. Specifičnost turizma kot gospodarske dejavnosti (in tudi kot sistema) je v tem, da v sklopu svoje ponudbe kot primarni vir nujno uporablja javno dobro – od narave in prostora, prek objektov in storitev (šport, kultura, zdravstvo, infrastruktura idr.) do kulture in dediščine. Javna oblast na destinaciji kot skrbnik in upravljaec javnega dobra je zato pomemben element v upravljanju te pridobitvene dejavnosti, ki je drugače v domeni zasebne pobude. Naslednji pomemben deležnik v turizmu je lokalna/gostiteljska skupnost v civilnem pomenu, ki je nosilec kulture in hkrati njen dejavni ustvarjalec, agent lokalnega javnega življenja, porabnik javnih storitev in hkrati znamenitost konkretnega okolja. Gostiteljska skupnost ima zato v turističnem sistemu posebno vlogo skozi opolnomočenje lastne kulture, razvojne priložnosti in tudi skozi dejavno sooblikovanje podobe prostora, v katerem se turist nahaja (Ross v Hall, 2008, str. 58).

Poleg turistov, turističnih organizacij v javnem in zasebnem sektorju ter gostiteljske skupnosti lahko prepoznamo še druge deležnike, kot so zaposleni, mediji, izobraževalne in raziskovalne institucije, vidni in vplivni posamezniki, influencerji, akcijske in interesne skupine, konkurenčna podjetja, verige podjetij idr., pri čemer je treba izpostaviti, da ima vsaka destinacija lastno strukturo in porazdelitev moči ter da identificirane skupine deležnikov niso nujno homogene.

Goeldner in Brent Ritchie (2012) v analizi turističnega fenomena turizem opredeljujeta kot sistem, sestavljen iz več komponent. Sistem shematsko prikažeta v obliki kroga, ki ga razdelita na več krožnic, od katerih vsaka predstavlja komponento, sestavljeno iz več elementov (slika 1). Mednje spadajo naravni viri in okolje (ljudje, fiziografija pokrajine, podnebne značilnosti), izgrajeno okolje (infrastruktura in

turistična superstruktura, tehnologije, informacije, sistem vladanja in kultura) ter operativni sektorji turističnega sistema (vse vrste s turizmom povezanih dejavnosti, vključno z duhom gostoljubja). V središču takega sistema je gost – turist, ki išče psihično in fizično zadovoljstvo v doživetjih, ki jih ponuja destinacija. Za zagotavljanje kakovostnih doživetij in izkušenj je nujno sodelovanje in poglobljeno razumevanje motivov in mnogoterih dejavnikov izbire destinacije turista s strani javnopolitičnih odločevalcev (angl. policy makers) in upravljavcev ponudbe (angl. managers) (Goeldner in Brent Ritchie, 2012, str. 9). V najožjem jedru kroga so okrog turista zbrane organizacije javnega in zasebnega sektorja, ki sodelujejo pri strateškem načrtovanju, razvoju, promociji in usklajevanju interesov na destinaciji. Te so odgovorne za izvajanje vseh procesov in aktivnosti, navedenih na zunanjem robu zunanje krožnice. Čeprav Goeldner in Brent Ritchie (2012, str. 328–329) ne predpisujeta konkretne oblike organizacij destinacijskega managementa, izpostavljata nujnost sodelovanja oziroma integriranega načrtovanja obeh sektorjev pri omenjenih nalogah za trajnostni razvoj in konkurenčnost destinacije, ki ju postavita za ključna parametra uspeha destinacije.



Slika 1: Fenomen turizma: komponente turizma in turističnega upravljanja

Vir: Goeldner in Brent Ritchie, 2012, str. 10.

Podobno tudi Hall (2008, str. 63) izpostavlja nujnost interaktivnega in sodelovalnega načina sprejemanja odločitev, ki pomembno prispeva k večji sprejemljivosti odločitev za vse vključene, posledično pa tudi k učinkovitejši implementaciji.

### **3 Različne prakse organiziranosti turizma po svetu**

Na teoriji deležnikov temeljijo mnoge nadaljnje znanstvene študije in priročniki z vidika načrtovanja politik in upravljanja destinacij. Tudi študija OECD (2020) izpostavlja potrebo po koordinaciji različnih sektorjev in učinkoviti koordinaciji. Podobno opozarja Hall (2008, str. 64), ko pravi, da sta proaktivno in odgovorno načrtovanje in implementacija turističnih politik del istega procesa, ki se ne sme nikoli končati. OECD (2020, str. 28) poudarja še nujnost večnivojskega vladanja, kar se nanaša na razdelitev odgovornosti na različne ravni vladanja. Proces mora biti jasen, vzajemno dogovorjen in vsem udeležencem razumljiv.

Ker je organiziranost javnega dela turističnega sektorja podvržena nenehnim spremembam, je bolj kot analizirati stanje v konkretnih državah smiselno iskati načela organiziranosti in sodelovanja, ki omogočajo primerjavo. Študija WTTC se tako posveča aplikaciji teorije deležnikov v praksi na ravni vlad držav oziroma na nacionalni ravni. Čeprav so meje držav in s tem njene vloge s pojavom javno-zasebnih partnerstev včasih nekoliko zamegljene, države še vedno predstavljajo okvir delovanja turističnega sistema in s tem tudi naše analize. Študija kaže, da imajo države različne prakse pri organiziranosti deležnikov turističnega sistema znotraj javnega sektorja in tudi drugače. Do neke mere organiziranost določa bolj ali manj enaka vloga vlad, ki so jo neke do konca sedemdesetih let 20. stoletja te imele v razvoju turizma, po drugi strani pa jo določajo posamezne politične tradicije, pogledi na turizem in stopnja turističnega razvoja (WTTC, 2015). Medtem ko je v večini držav turizem samostojni oddelek znotraj ministerstev z več portfelji, se nekatere države odločajo za postavitve samostojnih ministrstev oziroma ustrezno podobnih struktur, pri čemer gre največkrat za države v razvoju (WTTC, 2015, str. 10–11). Analiza je pokazala, da je ob mnogih različnih sektorskih povezavah znotraj ministrstev z več portfelji in samostojnih ministrstvih nemogoče ugotoviti, katera rešitev je najboljša za turizem, pri čemer avtorji izpostavljajo pomembnost medsektorskega povezovanja.

Študija analizira različne oblike struktur javnega sektorja in vključevanja turistične industrije v oblikovanje turistične politike. Medtem ko so funkcije nacionalnih turističnih administracij (NTA), ki so po navadi zaupane pristojnim ministrstvom oziroma ustreznim organom, dokaj enotne, obstajajo velike razlike v oblikovanju nacionalnih turističnih organizacij (NTO) in njihovi uspešnosti. Avtorji poročila ugotavljajo, da gre uspeh držav na področju povezovanja javnega in zasebnega sektorja ter trženja in promocije turizma v večji meri pripisovati delovanju NTO kot pa NTA (WTTC, 2015, str. 14).

V nadaljevanju se WTTC (2015, str. 18) v svoji raziskavi osredotoča še na širšo deležniško strukturo in različne prakse vlad v procesu sprejemanja turističnih politik. Zaradi velike kompleksnosti sistema, ki z razvojem turizma le še raste, je v odločevalske procese in pogajanja vpetih veliko deležnikov: od javnih organov do predstavnikov različnih turističnih industrij in drugih industrij, prek strokovnih zvez ali posamično, civilnodružbenih gibanj, nevladnih organizacij in vplivnih posameznikov. Vendar pa avtorji študije ugotavljajo, da je institucionalizacija kompleksnih povezav razmeroma redka, kar je slabost z vidika dejanske zastopanosti interesov izven javnega sektorja v končnih odločitvah. Kot najuspešnejše pristope k načrtovanju turističnih politik poročilo promovira holistični pristop, ki zajema institucionalizirano medsektorsko sodelovanje na vladni ravni skupaj s predstavniki industrij in drugih organizacij, ki se zrcali na regionalni in tudi lokalni ravni. Kot ključna komponenta uspešnega delovanja sistema se tako kaže predvsem široka in dosledna horizontalna in vertikalna komunikacija med različnimi deležniki vseh sektorjev.

#### **4 Razvoj organiziranosti slovenskega turizma**

Dediščino turistične politike je Slovenija prinesla iz socialističnega sistema, kjer je ta kljub ideološkim oviram naredila nekaj pomembnih razvojnih korakov. Odnos do turizma in s tem podpora panogi sta bila odvisna predvsem od aktualnega političnega vodstva in njegovih ideoloških prepričanj, kar se je odražalo v strateškem (ne)pozicioniranju, nestabilni organizacijski podporni strukturi in spremenljivi ravni investicij (Repe, 1996 in 2018). Pomembno vlogo države v razvoju turizma sta dopolnjevala Turistična zveza Slovenije (TZS) in Center za turistično in ekonomsko propagando pri Gospodarski zbornici Slovenije (GZS). V prvih dveh samostojnih slovenskih vladah je še deloval samostojni organ, tj. republiški komite oziroma



sekretariat za turizem in gostinstvo, ki se je z novimi volitvami in novim zakonom o vladi po novih načelih pozneje preimenoval v ministrstvo za turizem in gostinstvo. Od januarja leta 1993 je bil turizem vključen v ministrstvo za gospodarske dejavnosti, pozneje pa še v različna druga večportfeljna ministrstva. Turizem se v imenu ministrstva ponovno pojavi v mandatu četrte vlade (1997–2000).

Prvi pomemben strateški dokument v samostojni Sloveniji na področju turizma je Resolucija o strateških ciljih na področju razvoja turizma v Republiki Sloveniji s programom aktivnosti in ukrepov za njeno izvajanje, sprejeta v Državnem zboru RS 24. januarja 1995. Resolucija že v uvodu ugotavlja, da v Sloveniji za uspešen razvoj med drugim manjka ustrezno organizirana oblika sodelovanja različnih sektorjev, pri čemer omenja javni in zasebni sektor. Med načeli organiziranosti in sodelovanja na področju turizma je izpostavljena potreba po medsektorskem pristopu in predvsem jasno opredeljenih nalogah posameznih deležnikov, pomanjkanje slednjega pa je večja ovira pri ustreznem trženju in promociji turizma kot samo pomanjkanje ustreznih institucij. Resolucija tako napoveduje ustanovitev nacionalnega javnega zavoda za pospeševanje in promocijo turizma z nadaljnjo organizacijo regionalne mreže. V zasebnem sektorju se spodbuja oblikovanje strokovnih združenj, ki bodo skrbela za produktni razvoj, za ustrezno organiziranost na lokalni ravni pa bodo morale poskrbeti tudi novoustanovljene lokalne skupnosti, ki jim bo zaupana skrb za razvoj turizma. Posebno pozornost resolucija namenja tudi delovanju turističnih društev, ki jih opredeljuje kot ključna za »ustvarjanje prijaznega odnosa ljudi do turizma in za ohranjanje naravnih dobrin ter kulturne identitete« (Resolucija o strateških ciljih na področju razvoja turizma v Republiki Sloveniji). Resolucija predvideva tudi vzpostavitev financiranja turističnih društev in TZS, vendar pa jih ne vključuje v javno-zasebno sektorsko sodelovanje.

Vlada je nato 6. aprila 1995 sprejela uredbo o ustanovitvi Centra za promocijo turizma Slovenije (CPTS) kot javnega zavoda, ki izvaja javno gospodarsko službo na področju promocije turizma in splošne informativne turistične dejavnosti z namenom pospeševanja trženja turističnih storitev in splošne gospodarske promocije Republike Slovenije. Kot ustanovitelja CPTS sta nastopila država (51 %) in GZS (49 %). Centru so bile zaupane predvsem naloge na področju pospeševanja in promocije turizma, analize trgov in informiranja. V upravni odbor zavoda sta po tri predstavnike imenovala minister, pristojen za turizem in GZS, po enega pa zaposleni in minister, pristojen za ekonomski razvoj. V okviru zavoda je bil

predviden tudi strokovni svet kot kolegijski organ za obravnavanje vprašanj ter predlaganje rešitev s področja strokovnega in programskega dela. Sestava strokovnega sveta kaže vpeljevanje medsektorskega pristopa znotraj vlade in tudi vključevanja širše skupine deležnikov. Sestavljali so ga predstavniki različnih ministrstev, pristojnih za turizem, za ekonomski razvoj, za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano; nadalje predstavniki GZS, Obrtne zbornice Slovenije, TZS, Nacionalnega turističnega združenja Slovenije, Društva oblikovalcev Slovenije, predstavnikov TA in Univerze v Ljubljani.

V resoluciji predviden Zakon o pospeševanju turizma je bil v Državnem zboru sprejet 30. julija 1998 in je prinesel kar nekaj novosti na področju organiziranosti. Vodenje turistične politike je razdelil na nacionalno in lokalno raven. V nove lokalne turistične organizacije (LTO) so se pod vodstvom občine obvezno povezovale vse organizacije z registrirano dejavnostjo, povezano s turizmom, javni sektor in društvene organizacije. LTO so opredeljene kot tržno naravnane in zamišljene kot lokalne destinacijske organizacije v obliki nekakšnega javno-zasebnega partnerstva, ki so zadolžene za oblikovanje in promocijo celovite turistične ponudbe območja, informiranje obiskovalcev v okviru turistično informacijskega centra, sooblikovanje turistične ponudbe Slovenije in njene promocije ter spodbujanje razvoja in urejanje objektov turistične infrastrukture na območju. Ob aktivnem povezovanju znotraj občine ali več občin v turistično območje je zakon predvidel spodbude, s čimer bi si take LTO pridobile pravico do sooblikovanja nacionalne turistične politike in promocije in tudi sofinanciranja pospeševanja turizma s sredstvi nacionalne turistične organizacije. Zakon je na nacionalni ravni predvidel ustanovitev (Slovenske) nacionalne turistične organizacije (SNTO), v katero se je leta 1999 preimenoval CPTS. SNTO je tako postala zadolžena predvsem za usklajevanje in pospeševanje lokalnih turističnih ponudb, oblikovanje in promocije celovite turistične ponudbe Slovenije, komuniciranje s turističnimi trgi v tujini, vzpostavitev mreže turističnih predstavništev v tujini in delovanje informacijskega sistema za potrebe pospeševanja turizma. Ustanoviteljski status je bil priznan državi in GZS, poleg tega pa še Obrtni zbornici Slovenije, TZS, Nacionalnemu turističnemu združenju in drugim zainteresiranim organizacijam, s čimer bi se na široko odprle možnosti za medsektorsko sodelovanje. Umarjeva evalvacija prvega strateškega obdobja je stanje ocenila kot hiperinstitucionalizacijo slovenskega turizma, z mehanično in s tem neučinkovito razdelitvijo vodenja politike na nacionalno in

lokalno raven (Koprivnikar Šušteršič, 2002, str. 5). Pomanjkljivost partnerskega in podjetniškega pristopa naj bi rešila nova Strategija slovenskega turizma 2002–2006.

Strategija slovenskega turizma 2002–2006 je dobršen del svoje pozornosti namenila organiziranosti turističnega sektorja. Pretekle poteze na tem področju je ocenila kot neuspešne, slabo organiziranost in vodenje turistične politike pa kot eno od temeljnih subjektivnih omejitev za večje uspehe na področju turizma (Ministrstvo za gospodarstvo RS, 2002, str. 10). V nadaljnji podrobnejši analizi avtorji strategije ugotavljajo, da je bilo z zakonom o pospeševanju turizma danega preveč poudarka javnemu sektorju, odgovornemu za vodenje in delovanje LTO. Te nove organizacije so s svojimi aktivnostmi predstavljale konkurenco zasebnemu sektorju in ga ponekod izpodrinile iz funkcije. Zato sta se v zasebnem sektorju pojavljala nezadovoljstvo in nezaupanje, ki sta vplivala na šibko delovanje LTO kot destinacijskih organizacij (ibid.).

Nadalje je analiza pokazala, da slovenski turistični sektor (javni in zasebni del) še ni bil pripravljen na implementacijo modernega javno-zasebnega partnerstva, kot ga je predlagala stroka. Konec devetdesetih let in po 45-letni socialistični praksi podjetniška, upravna in politična kulturna v Sloveniji še ni bila dovolj razvita, da bi lahko tudi v turizmu hitro uvajali in delovali po načelih moderne kapitalistične in demokratične družbe, ki so se v tem času uveljavljala v zahodni Evropi in ZDA. Avtorji strategije so ugotavljali, da so glede na načela ZPT najuspešneje delovale tiste LTO, ki so bile ustanovljene pred uveljavitvijo samega zakona. Te so vsaj delno uspele povezati ponudbo in sodelovale pri promociji destinacije, drugih funkcij destinacijskega managementa pa v večini niso uspele izvrševati. LTO, ustanovljene po ZPT, so nastale večinoma na turistično nerazvitih območjih in znotraj ene občine, kar kaže na pomanjkanje znanja, izkušenj in tudi pripravljenosti na sodelovanje na ravni občin (ibid.). LTO so bile prav tako v večini primerov ustanovljene kot javni zavodi, ki pa niso uspeli zagotoviti lastnih sredstev za delovanje, in so se zato bolj zanašale na članarino, kar je dodatno vplivalo na slabo voljo med predstavniki zasebnega sektorja. V končni fazi se tako LTO niso uspele preleviti v podjetniške marketinške institucije (ibid.). Nadaljnja slabost preteklega strateškega obdobja je bila tudi, da občine namenskih sredstev, pridobljenih s turistično takso in dajatvami od koncesije na posebne igre na srečo, niso vlagale nazaj v razvoj turizma, prav tako pa niso uspele vzpostaviti uspešnega delovanja in integriranja civilnodružbenih organizacij v turistični sistem (ibid.).

Nova strategija je zato stavila na bolj podjetniški pristop z vpeljavo novega javno-zasebnega partnerstva, ki ne bo normativno predpisano z državno shemo, ampak ga bo spodbudilo interesno povezovanje. Nova jedra turističnega razvoja se tako ne vrtijo več okrog javno organiziranih LTO, temveč okrog uveljavljenih turističnih atrakcij, ki predstavljajo novo podjetniško in trženjsko središče. Strategija tudi na novo identificira deležnike, ki jih opredeli v štiri skupine: vlada, STO, lokalna, regionalna, javna in civilnodružbena interesna združenja ter turistično gospodarstvo in njihova združenja (ibid.). Strategija je predvidevala postopno reorganizacijo turističnega sektorja z na novo definiranimi vlogami vlade, STO, občin, zasebnega sektorja in tudi turističnih društev, ki jih opredeli kot povsem enakopravne subjekte javnemu in zasebnemu turističnemu gospodarstvu. Poleg omenjenih ukrepov je strategija uvedla redno letno srečevanje predstavnikov turističnega sektorja v obliki turističnega foruma. Konec leta 2003 je bil sprejet Zakon o spodbujanju razvoja turizma, ki je nadomestil ZPT ter ki je načrte iz strategije prenesel v določbe zakona, določil obseg in namen turistične politike ter dejavnosti in storitve v javnem interesu. Očitna je nova opredelitev vloge STO (tabela 1).

**Tabela 1: Razvoj funkcij STO**

Uredba 1995 – CPTS	ZPT 1998 – SNT0	ZSRT 2003	Sklep vlade o ustanovitvi JA STO (24. 6. 2015)	ZSRT-1
pospešuje turistično dejavnost	usklajevanje in pospeševanje lokalnih turističnih ponudb	spodbujanje partnerskega sodelovanja na ravni turističnega območja in na ravni turističnega proizvoda pri skupnem nastopanju na trgu	sodelovanje pri načrtovanju in izvajanju aktivnosti s partnerji na ravni turističnega območja in na ravni turističnih produktov, pomembnih z nacionalnega vidika, ter z drugimi deležniki, ki delujejo na področju trženja turistične ponudbe Slovenije	spodbujanje partnerskega sodelovanja na ravni turističnega območja in na ravni turističnega proizvoda pri skupnem nastopanju na trgu
			pospeševanje razvoja trajnostnega turizma in	

Uredba 1995 – CPTS	ZPT 1998 – SNT0	ZSRT 2003	Sklep vlade o ustanovitvi JA STO (24. 6. 2015)	ZSRT-1
	oblikovanje celovite turistične ponudbe Slovenije	spodbujanje partnerskega povezovanja pri razvoju in uvajanju novih integralnih turističnih proizvodov, pomembnih z nacionalnega vidika	turističnih produktov, pomembnih z nacionalnega vidika  sodelovanje pri načrtovanju in izvajanju aktivnosti s partnerji na ravni turističnega območja in na ravni turističnih produktov, pomembnih z nacionalnega vidika, ter z drugimi deležniki, ki delujejo na področju trženja turistične ponudbe Slovenije	spodbujanje partnerskega povezovanja pri razvoju in uvajanju novih integralnih turističnih proizvodov, pomembnih z nacionalnega vidika
načrtuje in izvaja marketinške in informacijsko-promocijske dejavnosti	promocija turistične ponudbe Slovenije	načrtovanje, priprava in izvajanje programov trženja celovite slovenske turistične ponudbe in države kot turističnega območja	upravljanje trženske znamke Slovenije kot turistične destinacije	načrtovanje, priprava in izvajanje programov trženja celovite slovenske turistične ponudbe in države kot turističnega območja
organizira in izvaja nastope na sejnih in borzah ter drugih predstavitev turizma in z njim povezanih dejavnosti doma in v tujini	komuniciranje s turističnimi trgi v tujini		načrtovanje, priprava in izvajanje politik ter programov trženja in promocije celovite turistične ponudbe Slovenije kot turističnega območja in države Slovenije z uporabo sodobnih orodij tržnega komuniciranja	
oblikuje mrežo regionalnih promocijskih služb in usklajuje njihove aktivnosti				
skrbi za celotno podobo				

Uredba 1995 – CPTS	ZPT 1998 – SNT0	ZSRT 2003	Sklep vlade o ustanovitvi JA STO (24. 6. 2015)	ZSRT-1
turizma Slovenije				
organizira in izvaja stike z javnostjo				
raziskuje in analizira posamezne turistične trge	delovanje informacijskega sistema za potrebe pospeševanja turizma	zbiranje, analiziranje in posredovanje tržnih informacij s področja turizma, ki predstavljajo informacijsko podporo za načrtovanje in trženje na vseh področjih in ravneh delovanja	spremljanje, analiziranje in posredovanje tržnih informacij, ki pomenijo podporo za načrtovanje in trženje v turizmu	zbiranje, analiziranje in predložitev tržnih informacij s turističnega področja, ki dajejo informacijsko podporo načrtovanju in trženju na vseh področjih in ravneh delovanja
spremlja in analizira podatke o turističnem prometu				
analizira učinke promocijskih aktivnosti				
ustanavlja turistična predstavništva v tujini in usklajuje ter nadzoruje njihovo delo	vzpostavitev mreže turističnih predstavništev v tujini	vzpostavitev in upravljanje mreže turističnih predstavništev v tujini	vzpostavitev in upravljanje mreže turističnih predstavništev v tujini	vzpostavitev in upravljanje mreže turističnih predstavništev v tujini
sodeluje in se povezuje s sorodnimi organizacijami v svetu			sodelovanje v mednarodnih institucijah in razvojnih ter promocijskih projektih na področju turizma	
organizira in izvaja informacijsko dejavnost		vzpostavitev, vzdrževanje in posodabljanje integralnega turistično informacijskega sistema Slovenije	vzpostavitev in upravljanje integralnega turistično informacijskega sistema Slovenije	vzpostavitev, vzdrževanje in posodabljanje integralnega turističnega informacijskega sistema Slovenije

Naslednji strateški dokument na področju turizma je bil sprejet za obdobje 2007–2011. Razvojni načrt in usmeritve slovenskega turizma 2007–2011 (RNUST) (Uran in drugi, 2006) je organiziranost slovenskega turizma in pretekle aktivnosti na tem področju ocenil kot nezadostne z vidika uspešnosti povezovanja, predvsem na lokalni ravni, ter da gre za manko regionalnega organiziranja in povezovanja. Kot

glavne razloge za neuspeh opredeli pomanjkanje interesa na strani zasebnega sektorja, različno pojmovanje destinacij, omejevanje lokalnih destinacij na ravni občin in tudi pomanjkanje ustreznih strokovnjakov, ki bi podpirali tak razvoj. Destinacije vidi kot prostor in okvir oblikovanja integralnih turističnih proizvodov na vseh ravneh, tako na nacionalni, regionalni in lokalni, s katerimi se te integrirajo v globalni prostor, kjer prihajajo do končnega uporabnika, turista. RNUST promovira reorganizacijo destinacijskega managementa na čelu s STO in nadalje na vseh ravneh destinacij v obliki javno-zasebnih partnerstev, ki delujejo predvsem kot generatorji razvoja. V novem modelu partnersko sodelovanje poteka horizontalno med ponudniki v okviru produktov in med sektorji ter vertikalno med različnimi ravnmi znotraj posameznih sektorjev. Prenovljeni STO predpiše razvojno, promocijsko in distribucijsko funkcijo, RDO in LTO pa promocijsko, distribucijsko, razvojno in operativno funkcijo. V ta namen RNUST predlaga oblikovanje smotnih zaokroženih turističnih destinacij, spodbujanje mreženja deležnikov ter razvoj in usposabljanje za destinacijski management. Model organiziranosti RNUST je ključno vplival na aktualno stanje in načela organiziranosti slovenskega turizma, kot so partnerski pristop in močno horizontalno povezovanje, hkrati pa ti še vedno niso implementirani v celoti.

V naslednjih letih je bilo tako ustanovljenih skupno 14 regijskih destinacijskih organizacij (RDO), ki so vzpostavile upravljavsko strukturo, pripravile svoje strategije razvoja, oblikovale integralne turistične proizvode ter regijske znamke in promocijska gradiva. Pomemben del teh aktivnosti je bil financiran iz sredstev Evropskega sklada za regionalni razvoj v okviru Operativnega programa krepitve razvojnih potencialov za obdobje 2007–2013 oz. 2015 (RRA Mura). Novoustanovljene RDO so imele različne oblike: ponekod so funkcijo prevzele regionalne razvojne agencije, drugje so se organizirale kot javni zavodi ali javno-zasebno partnerstvo. Po zaključku financiranja operacije z evropskimi sredstvi so se nove RDO znašale v težavah zlasti tam, kjer sredstev niso v celoti zagotavljale občine same oziroma je za slednji namen zmanjkalo politične volje. Medtem ko so nekatere RDO uspešno razvijale destinacije (npr. Osrednja Slovenija), je ob izgubi sredstev ta funkcija v nekaterih drugih regijah preprosto zamrla oziroma životarila do naslednje perspektive, ki jo je prinesla Strategija trajnostne rasti slovenskega turizma 2017–2021. Reorganizacija se je dogajala tudi na nacionalni ravni; s spremembami ZSRT je bila STO leta 2012 najprej ukinjena kot samostojni zavod, njene aktivnosti pa so zaradi racionalizacije vključili v agencijo SPIRIT, ki je poleg turizma pokrivala še

podjetništvo, tuje investicije in tehnološki razvoj (ZSRT-A). Čeprav bi taka skupna agencija lahko predstavljala priložnost za uspešno medsektorsko povezovanje, je bila nezaželena s strani gospodarstva in je »povzročila težave v izvajanju poslanstva STO« (Pak, 2020, str. 5). Z novo spremembo zakona marca 2015 je bila STO povrnjena samostojnost, vendar tokrat v obliki agencije (ZSRT-B).

Medtem je Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo RS, pristojno za turizem, pripravilo novo strategijo razvoja slovenskega turizma 2012–2014, poimenovano Partnerstvo za trajnostni razvoj slovenskega turizma. Nove strateške usmeritve so od obstoječih organizacij zahtevale predvsem učinkovitost in realizacijo tako horizontalnega kot vertikalnega povezovanja. Strategija je sprejemala obstoječe stanje organiziranosti, za povečanje konkurenčnosti in spodbujanje nadaljnjega razvoja destinacij pa je predlagala predvsem kadrovske in finančne okrepitve STO, na ravni RDO in LTO pa krepitev povezovanja, medsektorskega sodelovanja, usposobljenost, sredstev in podjetniškega pristopa (Vlada RS, 2012).

## **5 Organiziranost javnega, zasebnega in civilnega sektorja v turizmu Slovenije**

Analiza stanja ob pripravi strategije za naslednje razvojno obdobje je pokazala veliko razvejanost organizacij na področju turizma v javnem, zasebnem in tudi civilnem sektorju.

Resorno ministrstvo za področje turizma je Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo (MGRT), ki deluje kot nacionalna turistična administracija (NTA). Znotraj ministrstva deluje direktorat za turizem, katerega naloga je usmerjena predvsem v oblikovanje ukrepov in zagotavljanje ugodnega poslovnega okolja na državni ravni za pospešen trajnostni razvoj in promocijo turizma. Direktorat (MGRT, 2022a):

- skrbi za večanje prepoznavnosti Slovenije, pripravlja in izvaja strategijo in politiko spodbujanja razvoja turizma;
- zagotavlja sistemske pogoje za razvoj turizma prek priprave zakonodaje in drugih predpisov;
- usmerja moči v koriščenje sredstev evropskih strukturnih skladov in
- aktivno sodeluje v mednarodnih organizacijah s področja turizma.



29. aprila 2020 je bil pri ministrstvu ustanovljen Strokovni svet za turizem, katerega vloga je opredeljena kot obravnavanje pomembnih vsebinskih vprašanj s področja turizma ter dajanje predlogov, mnenj in stališč v zvezi s (MGRT, 2022b):

- strateškimi smernicami razvoja in promocije turizma;
- predlogi sprememb normativnega okvira turizma in gostinstva;
- izboljšavami ukrepov za omilitev posledic epidemije COVIDA-19 na slovenski turizem;
- predlogi zakonskih ukrepov, finančnih spodbud ter postavitvijo smernic za ponovni zagon turizma in gostinstva po epidemiji v sodelovanju z zdravstveno stroko;
- stanjem in aktivnostmi na področju turizma in gostinstva med epidemijo in po njej;
- učinkovitimi in usklajenimi pripravami pri ponovnem zagonu turizma in gostinstva po koncu epidemije ter
- urejanjem drugih pomembnih vprašanj s področja turizma.

Strokovni svet sestavljajo predstavniki MGRT, STO in nekaterih pomembnejših panožnih predstavnikov na nacionalni ravni, kar zapolnjuje manko v medsektorskemu usklajevanju. Žal v Strokovnem svetu ni predvideno sodelovanje predstavnikov drugih ministrstev, kar bi zagotovo povečalo učinkovitost pri načrtovanju turistične politike.

S strategijo trajnostne rasti slovenskega turizma je bila predvidena velika okrepitev direktorata za turizem, ki naj bi postal močan razvojni oddelek in osrednja institucija moči v turizmu (MGRT, 2017). Nove naloge naj bi obsegale centralizirano načrtovanje nosilnih turističnih produktov v okviru makro destinacij, izdelavo njihovih strateških načrtov in razvoj destinacijskega modela konkurenčnosti. Okrepljen direktorat naj bi še naprej skrbel za ugodno poslovno in privlačno investicijsko okolje, medresorsko usklajevanje in vključevanje drugih vladnih teles v razvoj turizma (npr. SPIRIT). Evalvacija strateškega obdobja je pokazala, da so bili ti načrti uresničeni le delno. Direktorat se ni uspel okrepiti v močnejši razvojni oddelek, prav tako niso bili razviti t. i. master plani za opredeljene makro destinacije (MGRT, 2021). Trenutno razmerje med pristojnim ministrstvom in STO ostaja enako, nejasna pa je delitev naloge turističnega razvoja.

Funkcijo nacionalne turistične organizacije (NTO) izvaja STO, organizirana kot javna agencija za promocijo in trženje turizma. Njene naloge določa Zakon o spodbujanju razvoja turizma (ZSRT-1), sprejet februarja 2018:

- načrtovanje, priprava in izvajanje programov trženja celovite slovenske turistične ponudbe in države kot turističnega območja;
- vzpostavitev in upravljanje mreže turističnih predstavništev v tujini;
- vzpostavitev, vzdrževanje in posodabljanje integralnega turističnega informacijskega sistema Slovenije;
- spodbujanje partnerskega sodelovanja na ravni turističnega območja in na ravni turističnega proizvoda pri skupnem nastopanju na trgu;
- spodbujanje partnerskega povezovanja pri razvoju in uvajanju novih integralnih turističnih proizvodov, pomembnih z nacionalnega vidika, ter
- zbiranje, analiziranje in predložitev tržnih informacij s turističnega področja, ki dajejo informacijsko podporo načrtovanju in trženju na vseh področjih in ravneh delovanja.

V svojem nadaljnjem delu se je STO izkazala za zelo uspešno pri promociji, manj pa na področju razvoja produktov in komunikaciji po vertikali navzdol z regijskimi in lokalnimi organizacijami. Strategija trajnostne rasti slovenskega turizma je predvidela finančno in kadrovske okrepitve STO, ki bi prevzela tudi upravljanje in koordinacijo prihodnjih makro destinacij (MGRT, 2017). Ker načrti nove reorganizacije organiziranosti slovenskega turizma in nove regionalizacije destinacij niso bili v celoti realizirani, tudi STO ni v celoti izvedla predvidenih nalog.

Na regionalni ravni je sistem destinacijskih organizacij, ki ga je predvidel RNUST, večinoma ugasnil s koncem evropskega sofinanciranja. Financiranje je s tem v največji meri odpadlo na občine, ki že financirajo lokalne organizacije in v podvajanju niso videle smisla, zlasti zaradi podvajanja funkcij (MGRT, 2017, str. 170). Pomembno vlogo v regijah, kjer je turizem opredeljen v regionalnih razvojnih programih, imajo regionalne razvojne agencije, predvsem prek vlaganja v razvojne javne turistične infrastrukture in projekte, ki presegajo ožje področje turizma, prispevajo pa pomembno h konkurenčnosti destinacije (MGRT, 2017, str. 167). Na regionalni oziroma medlokalni ravni je mogoče najti še druge formalne in neformalne povezave, ki so utemeljene predvsem na produktni ravni in so v

preteklih letih pokazale velik uspeh (npr. skupnost destinacij Julijske Alpe, kongresna urada Ljubljana in Bled, Gradovi Posavja).

Strategija trajnostnega razvoja turizma 2017–2021 je turistično regionalizacijo postavila na popolnoma novih temeljih. Slovenijo je razdelila na štiri makro regije, ki predstavljajo produktne klastre, s čimer se omogočata boljša prepoznavnost in učinkovitejše trženje na mednarodni ravni. Makro destinacije so prvotno zamišljene kot trženjski koncept, ki naj bi prerasel tudi v upravljalškega, vendar pa do tega razvojnega koraka še ni prišlo. Naslednje raven predstavljajo vodilne destinacije znotraj makro regij, ki so opredeljene kot ključni subjekt slovenskega turizma na destinacijski ravni (MGRT, 2017). Trenutno je ustanovljenih skupno 35 destinacij, ki so vodilne v svojih makro regijah glede na svoj vpliv na ustvarjanje imidža prek nosilnega produkta oziroma prepoznavnosti makro destinacije in s tem Slovenije. Opredelitev vodilnih destinacij je na medlokalni ravni zahtevala nova pogajanja o vzpostavitvi destinacijskega managementa. To novo vlogo so prevzele že obstoječe regionalne destinacijske organizacije, razvojne agencije ali vplivnejši lokalni javni zavodi. Medtem ko so nekatere vodilne destinacije uspešno prevzele novo vlogo ter to priložnost izkoristile za vzpostavitev razvoja in upravljanja destinacije, se v mnogih primerih še vedno kaže šibka operativna sposobnost in velika odvisnost od občinskih proračunov in naklonjenosti vsakokratne politike.

Čeprav je vzpostavitev sistema vodilnih destinacij prinesla odgovor na potrebo po regionalnem povezovanju lokalnih destinacij ter organizacijsko podpira in dopolnjuje produktno klustersko oblikovane makro regije, se je na medlokalni ravni oziroma med lokalno in regionalno ravno ustvarila nova zmeda glede samih vodilnih destinacij in tudi glede pristojnosti. Tako sta na primer v Novem mestu sedeža DMO dveh vodilnih destinacij, umeščenih v dve različni makroregiji, promovirata pa bolj ali manj enake/iste produkte. Vprašanje izvajanja funkcije vodilne destinacije je ponekod sprožilo tudi bitko med občinami za sedež, kar je vodilo do mnogih ločenih akcij na drugih področjih in še zmanjšalo pripravljenost na sodelovanje. Potencialna institucionaliziranost makro regij bi vpeljala novo, dodatno raven organiziranosti in še povečala kompleksnost organiziranosti.

Oblikovanje novih vodilnih destinacij in njihove pristojnosti je nadalje odprlo nekatere dileme lokalnih turističnih organizacij, ki so v večini zaprte v meje posameznih občin. Njihove glavne skrbi so oblikovanje celovite turistične ponudbe občine, informiranje, promocija turistične ponudbe in pospeševanje turistične dejavnosti, organiziranje kulturnih in drugih prireditev, izvajanje informacijske funkcije, spremljanje podatkov o razvoju turizma in druge naloge, povezane s turizmom. Občine izbirajo med različnimi oblikami organizacij, najpogosteje pa je LTO organizirana v okviru javnega zavoda, ki pokriva več področij (npr. ZPTM Brežice). Turizem se največkrat znajde v družbi kulture, športa, mladine in podjetništva, v nekaterih občinah – ne le mestnih – pa deluje tudi kot samostojna enota (npr. Zavod za turizem Grosuplje). V nekaterih primerih vlogo LTO opravljajo gospodarska interesna združenja, v katerih poleg občin sodelujejo tudi zasebni ponudniki (npr. Podčetrtek, Bistrica ob Sotli in Kozje), kar prispeva k medsektorskemu in tudi medobčinskemu povezovanju. V mnogih, predvsem manjših občinah, se LTO spopadajo s pomanjkanjem kadra, znanja, veščin in financ, nezainteresiranostjo zasebnih deležnikov za sodelovanje in odvisnostjo od vsakokratne politike, ki je razvidna iz velike vloge županov, ki jo imajo v razvoju turizma na lokalni ravni. V času pandemije COVIDA-19 se je turistična dejavnost močno skrčila, v obdobjih odprtja pa je bila močno odvisna od domačega povpraševanja. Med drugimi so ravno ukrepi za spodbujanje domačih potovanj v okviru akcije »Zdaj je čas. Moja Slovenija« prispevali k povezovanju ponudnikov na lokalni ravni in intenzivnejši komunikaciji LTO s STO.

Vzporeden proces širitve Zelene sheme slovenskega turizma je v občinah prepoznal temeljno enoto sheme. Načelo vpeljevanja certifikacijske sheme se kaže kot smiselno in učinkovito uvajati na ravni občin, saj najlažje omogočajo potrebno zbiranje podatkov. Hkrati pa visoke in vsebinsko zelo specifične strokovne zahteve sheme predstavljajo veliko izzivov lokalnim skupnostim, ki so v več primerih prepuščene same sebi, predvsem pri izbiri ustreznih metodologij za pridobivanje izračunov in ocen kategorij, ki jih certifikacijska shema zahteva. Pozitivno stran uveljavljanja na ravni občin je mogoče oceniti tudi z vidika vzpostavljanja sistema od spodaj navzgor oziroma urejanja stanja v okviru najmanjših organizacijskih enot, ki počasi izpopolnjujejo celotno sliko. Po drugi strani smo priča očitnemu pomanjkanju regionalnega povezovanja oziroma sodelovanja v okviru vodilnih destinacij, kar bi lahko prispevalo k zmanjševanju razlik med posameznimi občinami, gradnji znanja in bogatejši integralni ponudbi, večji zmožnosti nastopanja na zahtevnejših trgih in

tudi k znižanju stroškov. Naslednji izziv, ki hkrati močno prispeva k prvotno omenjenim težavam, je oblikovanje zelene ekipe za potrebe zelene sheme znotraj destinacij. Čeprav je tak pristop z vidika participativnega upravljanja destinacije kakovosten in pomembno prispeva k trajnostnemu razvoju turizma, pa uvaja novo strukturo in obveznosti za sodelujoče na ravni, ki je povezana, a hkrati ločena od obstoječih organizacijskih oblik na področju turizma. Množica različnih teles na lokalni ravni povzroča podvajanje nekaterih procesov in predvsem zasičenost s funkcijami, ki se kaže v vse večji nezainteresiranosti deležnikov za sodelovanje in celo zavračanju.

Na nacionalni ravni se je znotraj zasebnega sektorja oblikovalo množstvo panožnih, produktnih in gospodarskih interesnih združenj, ki se vključujejo v strukturo deležnikov:

- Znotraj sistema GZS delujeta samostojna panožna Turistično-gostinska zbornica s šestimi strokovnimi druženji (Združenje hotelirjev Slovenije, Združenje igralništva Slovenije, Združenje kampov, Združenje hotelskih gospodinj, združenje gostinstva, Združenje rent a car) in Zbornica gorskih centrov.
- Ločena Sekcija za gostinstvo in turizem deluje pri Obrtno-podjetniški zbornici.

Obe krovni predstavništvi delujeta po načelu prostovoljnega članstva, njuno poslanstvo pa je v zastopanju interesov gospodarstva oziroma malega gospodarstva prek sodelovanja v procesih oblikovanja zakonodaje, programskih in strateških dokumentov, standardov, klasifikacij in drugih ukrepov, s katerimi država ureja področje turizma. Poleg tega obe zbornici skrbita za komunikacijo med političnim telesom in gospodarstvom, sodelujeta z drugimi pomembnimi deležniki za razvoj gospodarstva (npr. izobraževalnimi in raziskovalnimi institucijami) ter zagotavljata strokovno pomoč članom.

Poleg obeh zbornic na nacionalni ravni delujejo še druga združenja, kot so:

- Skupnost slovenskih naravnih zdravilišč;
- gospodarska interesna združenja Združenje turističnih agencij Slovenije, Pohodništvo & kolesarstvo ter Združenje slovenskih žičničarjev;

- Društvo kuharjev in slaščičarjev Slovenije, Društvo vinskih svetovalcev sommelierjev Slovenije in Društvo barmanov;
- Zavod-Kongresnoturistični urad Slovenije;
- Združenje turističnih kmetij Slovenije;
- Skupnost slovenskih občin, Združenje občin Slovenije in Združenje mestnih občin Slovenije;
- Združenje zgodovinskih mest Slovenije;
- Združenje turističnih vodnikov Slovenije ter
- Skupnost naravnih parkov Slovenije.

Izven nacionalnih panožnih in strokovnih združenj delujejo številni ponudniki na lokalni in regionalni ravni, ki se vključujejo v sistem tudi na nacionalni ravni.

Posebno vlogo v turističnem sistemu ima Zavod Tovarna trajnostnega turizma GoodPlace, ki je združenje s poslanstvom pospeševanja trajnostnega razvoja turizma in trajnostnih turističnih produktov. Zavod je akreditirani partner STO pri Zeleni shemi slovenskega turizma (ZSST) z licenco za ocenjevanje po globalnem orodju Green Destinations Standard. V okviru zavoda deluje Konzorcij Slovenia Green, ki združuje destinacije in ponudnike, certificirane v ZSST, ter predstavlja novo platformo za razvoj trajnostnih turističnih destinacij in ponudbe (GoodPlace, 2022).

V sektorju civilne družbe zagotovo najpomembnejšo vlogo igra Turistična zveza Slovenije, ki že več kot 100 let združuje turistična društva po vsej Sloveniji ter prostovoljsko deluje za skupno dobro, večjo blaginjo slovenske družbe, razvoj turizma z vzgojo in izobraževanjem ljudi in prispevkom h kakovosti, pestrosti in raznolikosti turistične ponudbe, varovanju okolja in dediščine ter kakovosti življenja prebivalstva (TZS, 2022). S številnimi pomembnimi projekti, kot so Moja dežela – lepa in gostoljubna, Turistični vodnik, Turizmu pomaga lastna glava, Zlata kuhalnica in drugi, prispeva k popularizaciji, promociji in kakovosti turističnih poklicev in turistične ponudbe. Sestavni del tega gibanja so tudi mnoga društva, ki niso vključena v TZS, kljub temu pa dejavno oblikujejo dogajanje in ponudbo na lokalni ravni. Njihova temeljna usmeritev je po navadi osredinjena na kakovost življenja v lokalni skupnosti prek prireditev, delovnih in čistilnih akcij ter na ohranjanje naravne in kulturne dediščine, kar prispeva k privlačnosti samih destinacij. Turistična društva so nepogrešljiv del predvsem lokalne turistične organizacijske strukture in pogosto

tudi glavni organizatorji oziroma soorganizatorji dogodkov. V ta steber moramo zagotovo šteti še druge društvene organizacije, ki so izjemno pomembne za razvoj turizma ne le na lokalni, pač pa tudi državni ravni.

Tu je treba izpostaviti Planinsko zvezo Slovenijo z množico društev na lokalni ravni, prav tako pa tudi številna kulturna društva in organizacije. Obe skupini društev, skupaj z nacionalnimi krovnimi zvezami, predstavljata pomembnega soustvarjalca integralnih, tudi nosilnih makrodestinacijskih produktov, vendar sta pogosto spregledani in nepovabljeni za strateško mizo. Številna druga društva, kot so umetniška društva, zveze/društva kmečkih žena, čebelarska, lovska in ribiška društva in druga, vključno s krovnimi nacionalnimi zvezami, dopolnjujejo kompleksen sistem deležniške strukture na lokalni ravni. Navsezadnje je treba v širšem krogu upoštevati tudi različna športna društva in prostovoljna gasilska društva, ki so pomembna z vidika organizacije dogodkov in tudi zagotavljanja podpore (priprava prostora in zagotavljanje reda in varnosti ob dogodkih).

## **6 Zaključek**

Od sprejetja prvega strateškega dokumenta do leta 2022, ko pričakujemo sprejetje strategije za naslednje programsko obdobje, je bil slovenski turistični sistem deležen temeljite pozornosti načrtovalcev turistične politike tudi z vidika organiziranosti. V želji najti optimalno obliko organiziranosti sta se izmenično vpelevala dva pristopa: organiziranost na produktni ravni, ki je izhajala iz prvotne strategije in h kateri se je sistem vrnil predvsem z zadnjim strateškim dokumentom, ter sistemska organiziranost na upravnih ravneh, ki je poskušala zapolniti vrzel neobstoječih avtonomnih razvojnih regij. Kompleksnost in dinamičnost turističnega sistema zahtevata nenehno prilagajanje razmeram in ocenjujemo lahko, da so bili ključni koraki storjeni. Poleg stabilizacije STO se je vpejalo načelo organizacij destinacij na lokalni in mezo ravni v obliki vodilnih destinacij, ki po eni strani prinašajo odgovor na potrebo po medobčinskem povezovanju, po drugi strani pa razrešujejo slovenski regionalni kompleks. Opredelitev makro destinacij je začrtala jasne produktne klastre, ki so jih prepoznali in osvojili tako deležniki oblikovanja turistične ponudbe kot gosti na drugi strani.

Oba pristopa sta kot temeljno načelo organiziranosti in odločanja promovirala deležniško načelo predvsem treh ključnih sektorjev (javnega, zasebnega in civilnega), ki do danes ostaja nepopolno vpeljan. Kljub uspešnemu delovanju posameznih (vodilnih) destinacij, slovenskemu turističnemu preboju, številnim nagradam in cenjenim omembam se ob evalvaciji strateških obdobj bolj ali manj ponavlja ocena o neučinkovitosti sistema organiziranosti slovenskega turizma, ki ga po eni strani zaznamujeta hiperorganiziranost in po drugi nezainteresiranost deležnikov za sodelovanje. V javnem in zasebnem sektorju pogosto zasledimo nejasno razmejitev funkcij, podvajanje in prekrivanje funkcij in organizacij, po drugi strani pa kronično ne vključevanje oziroma pozabljanje na pomembne deležnike (npr. muzeji in druge kulturne ustanove). Razvojni destinacijski modeli in vpeljava ZSST od LTO in RDO zahtevajo več birokratskega dela ter številna nova znanja in veščine, čas in finančna sredstva, ki do danes niso zagotovljeni. Strategije opažajo stalni primanjkljaj znanj in strokovne usposobljenosti za kakovostno delo v turizmu, hkrati pa izpostavljajo predvsem potrebo po prenovi poklicnega izobraževanja, manj pa visokošolske izobrazbe in raziskovanja, potrebnega za preboj. Smiselno bi bilo razmisliti o organiziranosti turističnega sistema: jasno razmejiti naloge in pristojnosti posameznih struktur, odpraviti podvajanje in združevanje nalog (predvsem na ravni vodilnih destinacij) ter s tem poenostaviti sistem. Prav tako je treba razmisliti o nadaljnji standardizaciji destinacijskega modela, ki bi prispeval k preglednosti deležnikov ter poskrbel za celostno zastopanost deležnikov in celovito izvajanje funkcij destinacijskega managementa. Slednje zahteva tudi jasno opredelitev nalog in kompetenc upravljavcev za spopadanje z izzivi destinacijskega managementa.

Strateška odločitev za trajnostni turizem je poleg konkurenčne prednosti in okoljske odgovornosti destinacijam prinesla tudi potrebo po uveljavitvi znanj in vrednot za trajnostni turizem. Želen model vključevanja deležnikov in uspešnih javno-zasebnih partnerstev od vseh sodelujočih zahteva razvito poslovno, upravno in politično kulturo. Ključni izziv za prihodnost organiziranosti slovenskega turističnega sistema tako ostaja tam, kjer se turizem začneja – pri ljudeh.

### Literatura in viri

- Goeldner, C. R. in Brent Ritchie, J. R. (2012). *Tourism. Principles, Practices and Philosophies*. 12. izd. Hoboken, New Jersey: John Wiley & Sons, Inc.
- GoodPlace (2022). *Konzorcij Slovenia Green*. Pridobljeno iz <https://www.goodplace.si/portfolio/konzorcij-slovenia-green/>, 1. 2. 2022.



- Hall, M. C. (2008). *Tourism Planning, Policies, Processes and Relationships*. 2. izd. Edinburgh Gate et al: Pearson Education Ltd.
- Jamal, T. in Getz, D. (1995). A Collaboration Theory and Community Tourism Planning. *Annales of Tourism Research*, 22(1), 186–204.
- Jamal, T. in Stronza, A. (2009). Collaboration theory and tourism practice in protected areas: stakeholders, structuring and sustainability. *Journal of Sustainability Tourism*, 17(2), 169–189.
- Jere Jakulin, T. (2017). System Approach to Tourism: A methodology for Defining Complex Tourism System. *Organizacija*, 50(3), 208–215.
- Koprivnikar Šušteršič, M. (2002). *Turistična politika in analiza slovenskega turizma v obdobju 1995–2001*. Delovni zvezki Urada za makroekonomске analize in razvoj RS, XI (1).
- Leiper, N. (2000). An Emerging Discipline. *Annales of Tourism Research*, 29(39), 805–809.
- MGRT (2017). *Strategija trajnostne rasti slovenskega turizma 2017-2021*. Ljubljana: Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo.
- MGRT (2021). *Povzetek zaključkov evalvacije izvajanja in doseganja ciljev »Strategije trajnostne rasti slovenskega turizma 2017–2021« in smernice za načrtovanje razvoja turizma v Sloveniji v strateškem obdobju 2022–2028*. Pridobljeno iz <https://www.slovenia.info/sl/poslovnne-strani/vodilne-destinacije>, 15. 1. 2022.
- MGRT (2022a). *Direktorat za turizem*. Pridobljeno iz <https://www.gov.si/drzavni-organi/ministrstva/ministrstvo-za-gospodarski-razvoj-in-tehnologijo/o-ministrstvu/direktorat-za-turizem/>, 1. 2. 2022.
- MGRT (2022b). *Strokovni svet za turizem*. Pridobljeno iz <https://www.gov.si/zbirke/delovna-telesa/strokovni-svet-za-turizem/>, 1. 2. 2022.
- Ministrstvo za gospodarstvo RS (2002). *Strategija slovenskega turizma 2002–2006*.
- OECD (2020). *OECD Tourism Trends and Policies 2020*. Paris: OECD Publishing. DOI: 10.1787/6b47b985-en.
- Pak, M. (2020). 25 let Slovenske turistične organizacije. *Turizem*, 127/2020, 3–5.
- Repe, B. (1996). Turizma ne bi mogli zaustaviti, četudi bi ga prepovedali z zakonom. V F. Rozman in Ž. Lazarevič (ur.), *Razvoj turizma v Sloveniji*, 157–164. Ljubljana: Zveza zgodovinskih društev Slovenije.
- Repe, B. (2018). Z dosedanjim razvojem turizma v Sloveniji ne moremo biti zadovoljni": vpliv turistične zakonodaje, predpisov in drugih besedil na razvoj slovenskega turizma v sodobni zgodovini. *Retrospektive: znanstvena revija za zgodovino in sorodna področja*, 1(1), 57–95.
- Resolucija o strateških ciljih na področju razvoja turizma v Republiki Sloveniji s programom aktivnosti in ukrepov za njeno izvajanje, Uradni list RS, št. 7/95 in 2/04 – ZSRT.
- Sautter, E. T. in Leisen, B. (1999). Managing Stakeholders. A Tourism Planning Model. *Annales of Tourism Research*, 26(2), 312–326.
- Sezgin, E. in Yolal, M. (2012). Golden Age of Mass Tourism: Its History and Development. V M. Kasimoglu (ur.), *Visions for Global Tourism Industry*. IntechOpen. DOI: 10.5772/37283.
- Sutheeshna, B. S. (2008). Tourism as Discipline and Industry. V B. S. Steeshna, S. Mishra in B. Bhusan Parida (ur.), *Tourism Development Revisited: Concepts, Issues and Paradigms*. India: Sage Publication India Pvt Ltd. DOI: 10.4135/9788132100058.
- TZS (2020). *Osebná izkaznica Turistične zveze Slovenije*. Pridobljeno iz <https://turisticna-zveza.si/osebna-izkaznica>, 1. 2. 2022.
- UNWTO (2010). *International Recommendation for Tourism Statistics. Studies and Methods*. Series M No 83/Rev.1. New York: UNWTO.
- Uran, M., Ovsenik, R., Ovsenik, M., Jerman, J., Radić, D., Tkalčič, M. in Batagelj Z. (2006). *Razvojni načrt in usmeritve slovenskega turizma 2007–2011 (RNUST)*. Portorož: UP Turistica. Pridobljeno iz <https://oplotnica.si/wp-content/uploads/2015/12/TURIZEM-2007-2011.pdf>, 1. 2. 2022.
- Uredba o ustanovitvi javnega gospodarskega zavoda 'Center za promocijo turizma Slovenije' – Slovenia Tourism promotion Center, Uradni list RS, št. 21/1995.
- Vlada RS (2012). *Strategija razvoja slovenskega turizma 2012–2016. Partnerstvo za trajnostni razvoj slovenskega turizma*. Ljubljana: Vlada RS.
- WTTC (2015). *Governing National Tourism Policy*. Pridobljeno iz

<https://wtcc.org/Research/Insights-Publications>, 1. 2. 2022.

Zakon o pospeševanju turizma, Uradni list RS, št. 57/1998.

Zakon o spodbujanju razvoja turizma ZSRT, Uradni list RS, št. 02/2004.

Zakon o spodbujanju razvoja turizma (ZSRT-1), Uradni list RS, št. 13/18.

Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o spodbujanju razvoja turizma (ZSRT-A), Uradni list RS, št. 57/2012.

Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o spodbujanju razvoja turizma (ZSRT-B), Uradni list RS, št. 17/2015.