

14. Četrto stoletje razvojnih prizadevanj: kritični pogled prakse in teorije

Irma Potočnik Slavič, Sara Mikolič, Rajko Antlejš, Kvirina Martina Zupanc

14.1 Uvod

Raziskave navajajo, da so se v zadnjih 30 letih navkljub številnim javnim naložbam (npr. predpristopna pomoč članicam kandidatkam za vstop v EU, sredstva skupne kmetijske politike, kohezijska politika) razvojne razlike v EU povečale (Copus 2001; Petrakos in sod. 2005; Wostner 2005; Finka 2007; Tiits in sod. 2008; Herrschel 2011; Lang 2012; Paasi 2013; Kühn 2014; Bachtrögler 2020; Cyrek in Cyrek 2025). V ospredju so kritične razprave o povečanju regionalnih razlik znotraj posameznih držav, pri čemer je zlasti v državah Srednje in Vzhodne Evrope močno opazen proces periferizacije odmaknjenih podeželskih območij (Raagmaa 2015). Ob prevladi večinoma lokaliziranih in na eno državo omejenih empiričnih raziskav je mogoče prepoznati pomanjkanje zanimanja za preučevanje soodvisnosti med razvojem institucij in lokalnim/regionalnim/teritorialnim razvojem oz. razvojem podeželja; zato je smiselno na lokalni ravni analizirati institucionalizacijo ter izvajanje regionalne politike in različnih oblik javne intervencije, ki temelji na konceptih vodenja (angl. *governance*; Stoker 1998).

V prispevku nas zanima, kako novoustanovljene strukture (organizacije, institucije, pogodbeni partnerstva) naslavlja razvojne prednostne naloge na vitalnem in obrobem podeželju ter prispevajo k lokalnemu/regionalnemu razvoju oz. razvoju podeželja. Kot študijo primera smo analizirali delovanje Razvojne agencije Kozjansko (odslej RA Kozjansko), kar konceptualno pomeni, da smo pri preučevanju javnih intervencij (mehanizem LEADER/CLLD; angl. *Community-Led Local Development*), ki temeljijo na konceptih vodenja, v ospredje postavili vidik lokalnih skupnosti.

14.2 Teoretski pogledi na novoustanovljene strukture in teritorije na podeželju

V večini držav Srednje in Vzhodne Evrope, ki so s procesi približevanja EU pričele v sredini devetdesetih let 20. stoletja in z njimi nadaljevale ob vstopu v EU (v veliki meri sredi prvega desetletja 21. stoletja), je t. i. **evropeizacija pomembno prispevala k vzpostavitvi novoustanovljenih struktur** (Raagmaa 2015; Bachtrögler 2020). Tako pojmovana evropeizacija vključuje vzpostavitev ustanov, mehanizmov in pravil

delovanja, ki se približujejo t. i. modelu EU. Dejstvo je, da se je po posameznih državah ter na regionalnih in lokalnih ravneh odločanja izvajala zelo različno, kar je razvidno tudi iz načina vzpostavitve, delovanja in razvoja institucij. Pri tem so vloge EU pogosto nasprotujoče si:

- na eni strani je imela pomembno vlogo pri oblikovanju in vzpostavitvi institucij na regionalni ravni (npr. za potrebe izvajanja strateškega načrtovanja);
- po drugi strani pa pri oblikovanju okvira za izvajanje politike EU strukturnih skladov ni zahtevala oblikovanja močnih decentraliziranih struktur, saj je predvidevala, da na nižjih ravneh vodenja primanjkuje administrativnih zmožnosti;
- obenem je EU kreirala nove strukture (npr. evroregije, območja lokalnih akcijskih skupin) in investirala pomembna sredstva za vzpostavitev teh struktur (Raagmaa 2015).

Nekateri (Raagmaa 2015; Petrakos in sod. 2005) tovrstno evropeizacijo na področju vzpostavljanja institucij označujejo kot **oblikovanje mehkih prostorov** (angl. *soft spaces*): ti temeljijo na novih vizijah in strategijah, ki pa **nimajo jasno začrtanih meja** (angl. *fuzzy boundaries*). Nastale so nove subregije, ki naj bi izkazovale elemente skupne identitete (npr. to je bila zahteva pri vzpostavitvi območja lokalne akcijske skupine v mehanizmu LEADER/CLLD). Zasnovanje t. i. novih teritorijev je bilo tudi na področju razvoja podeželja namenjeno pripravi strategij in izvajanju politik. S tem pristopom so se želeli »odmakniti« od togosti, ki jih običajno povezujemo z že dalj časa vzpostavljenimi formalnimi ravni in institucijami na področju načrtovanja. Vzpostavljanje teh mehkih prostorov ter taktično naravnana uporaba nejasnih meja sta postala viden in pomemben trend. Ta je postal celo zelo privlačen v praksi, ker je pomenil tudi svojevrstno politično spodbudo: z oblikovanjem novih teritorijev in struktur se je možno odmakniti od prejšnjih teritorijev in struktur, ki so jih prepoznavali kot »prepočasi odzivne, birokratske in da ne odsevajo realnih razvojnih problemov in možnosti« (Raagmaa 2015).

Temu je sledila **politika razvoja podeželja**, ki je za izvajanje mehanizma **LEADER/CLLD** ustanovila nove prostorske entitete oz. teritorije (območje lokalne akcijske skupine) in svoje strukture (strategija lokalnega razvoja, lokalna akcijska skupina). Te teritorije nekateri imenujejo prostorski konstrukti, ki temeljijo na konceptih odnosne (angl. *relational*) družbene geografije. Pri tem gre za poudarjanje sooblikovanja in povezovanja različnih (ter pogosto oddaljenih) pojavov, ki vztraja na odprtih, interaktivnih, mrežnih, mobilnih in na akterja osredotočenih pristopih. Do njih se kritično opredeljuje Paasi (2013), ki sicer zagovarja kraj (angl. *place*) kot fleksibilen fenomen, vendar pri snovanju prostora ali regije (angl. *space; region*) prepozna tudi dejavnike, ki zapirajo, strukturirajo in povezujejo prostor. Po drugi strani je zanimivo, da taisti avtor v novejši raziskavi (Paasi 2020) o t. i. novi novi regionalni geografiji (angl. *new new regional geography*) razpravlja o bolj prilagodljivih abstrakcijah, ki dovoljujejo, da regije opredeljujemo kot odnosni družbeni konstrukt. Le-tega oblikujejo posamezniki ali skupinski akterji v družbeno-prostorski delitvi dela in z institucionalnimi praksami na področjih, kot so gospodarstvo in državne politike.

Običajno bi morali imeti **novoustanovljeni teritoriji in strukture** kompetentno osebo, ki želi narediti teritorije in strukture vidne, prepoznavne, močne ter trajne. Po navadi imajo ti novi prostorski konstrukti zelo malo skupnega z ljudmi, ki živijo na tem

območju – nove strukture oblikujejo nove zemljevide z novimi mejami ter snujejo medijske kampanje, da bi postali vidni in oblikovali lastno identiteto v teritorialnem sistemu. Namen teh struktur je okrepiti večnivojsko vodenje: pri tem gre za vprašanje, kako smo vzpostavili niz pravil in kako ta delujejo v praksi, saj pogosto prihaja do situacij, ko so pravila nejasno postavljena, ter do prekrivanja in zelo zapletenih odnosov. Zastavlja pa se vprašanje, koliko so ti prostorski konstrukti trajni in kaj se bo z njimi zgodilo, ko bodo te strukture izgubile obstoječe vire financiranja. Novejša študije (Raagmaa 2015) ugotavljajo, da so v državah Srednje in Vzhodne Evrope administrativni sistemi, ki se ukvarjajo z ukrepi EU, učinkoviti glede regulacije postopkov in finančnih obveznosti, da pa imajo težave pri programiranju, ocenjevanju in izboru projektov ter evalvaciji.

Na lokalni ravni je absorpcijska zmožnost za sredstva strukturnih skladov večinoma nizka zaradi pomanjkanja primerne osebja za pripravo projektov, pomanjkanja sredstev za zahtevano sofinanciranje in dragega procesa priprave. Pogosto se države Srednje in Vzhodne Evrope soočajo še z drugimi težavami: družbenogospodarska kriza, pomanjkanje financ, skromne izkušnje s participativno demokracijo, operativno šibek nevladni sektor, šibke lokalne/regionalne administrativne strukture, tradicionalna odvisnost od osrednjih državnih struktur.

Tako se je **teoretično navdihujoč koncept večnivojskega vodenja** v praksi držav Srednje in Vzhodne Evrope spremenil v nekaj drugega. Zaradi obsežnega institucionalnega prestrukturiranja v prehodnem obdobju od leta 1990 do prevzemanja pravil in praks EU so ti novi koncepti (večnivojsko vodenje, mehki prostori in zabrisane meje) povzročili dodatno zmedo, vzpostavili so vzporedne strukture ter pogosto zmanjšali obstoječo administrativno zmožnost na regionalni ravni. Oblikovalci politik bi najprej morali razumeti procese prostorskega razvoja in upoštevati razlike med regijami. Pomembno je, da so motivirani in sposobni partnerji na nižjih ravneh vodenja, ker oni dejansko izvajajo relevantne ukrepe. Če tega ni, potem ni možno izboljšati administrativne zmožnosti.

Iz kritične analize obstoječe literature je mogoče ugotoviti, da so pogosto kritike nekoliko preuranjene, saj novoustanovljeni teritoriji in strukture ne dajejo tako hitrih ter vidnih rezultatov, kot jih raziskovalci pričakujejo.

14.3 Metode dela

V metodološkem smislu smo pri analizi vloge novoustanovljenih struktur pri razvoju podeželja uporabili triangulacijo treh metod.

1. Delovanje institucionaliziranega mehanizma smo preučevali s podrobno **kvantitativno in kvalitativno analizo projektov** (število projektov, tematsko področje, lokacija vodilnega partnerja, projektni partnerji, rezultati projektov, investirana sredstva), izvedenih z mehanizmom LEADER/CLLD, ki spodbuja neoenodogeni razvojni pristop na podeželju.

Osrednji in najboljšeje vir podatkov so bili **podatki o izvedenih LEADER projektih**, ki so bili na območju LAS (lokalna akcijska skupina) Od Pohorja do Bohorja v

programskem obdobju 2007–2013 financirani iz Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja (EKSRP), v programskem obdobju 2014–2020 pa je bil ukrep LEADER/CLLD financiran iz EKSRP in Evropskega sklada za regionalni razvoj (ESRR).

Z uporabo standardnih evalvacijskih metod za vrednotenje agrarnopolitičnih ukrepov je bila narejena agregatna analiza izvedenih projektov v okviru ukrepa LEADER za obe programski obdobji. Vsebinska analiza izvedenih projektov je potekala v dveh korakih:

- v prvem koraku je bilo na podlagi vsebinskega opisa za vsak izveden projekt opredeljeno, h kateri *dejavnosti* v največji meri prispeva, pri čemer so bile opredeljene naslednje dejavnosti: kmetijstvo, pridelava hrane in dopolnilne dejavnosti; podjetništvo in obrt; turizem; arhitektura in prostorsko načrtovanje; okolje; osnovna infrastruktura; kultura in kulturna dediščina; informacijska in komunikacijska tehnologija, energetika; kakovost življenja;
- v drugem koraku smo na podlagi vsebinskega opisa projekta/operacije ugotovili, h kateremu *vsebinskemu področju* operacija prispeva na podlagi opredeljenih aktivnosti, pri čemer smo določili naslednja vsebinska področja: povečevanje proizvodnje in dohodka; trženje in promocija; tehnološki razvoj; demografski razvoj in socialna vključenost; prostorski razvoj; izobraževanje, študije, projektna dokumentacija.

Dejavnosti in vsebinska področja so bili opredeljeni na podlagi vsebinskih opisov projektov. Ker gre za kvalitativno oceno in ker se opisi potrjenih projektov med LAS močno razlikujejo, niso bila opredeljena vnaprej določena merila. Zavedamo se, da vsebinska področja in dejavnosti niso popolnoma uravnoteženi, vendar so projekti velikokrat precej raznoliki in zasledujejo različne cilje. Zaradi tega so nekatera vsebinska področja (npr. demografski razvoj in socialna vključenost ter prostorski razvoj) precej široka. Menimo, da taka kvalitativna ocena kljub temu omogoča dober vpogled v to, na katera vsebinska področja in v katere dejavnosti so bila sredstva usmerjena.

Podatki o izvedenih projektih so bili ključni tudi za izvedbo t. i. **analize prostorskih učinkov** izvajanja projektov (Potočnik Slavič in sod. 2022). Natančna analiza opisov projektov nam je omogočila, da smo določili:

- točkovne učinke (**T**): npr. obnova rojstne hiše znane osebe, izgradnja igrišča;
 - linijske učinke (**L**): zelo pogosto gre za vzpostavitev tematske poti;
 - ploskovne učinke (**P**): kadar ima projekt širši vpliv na podeželje (npr. modernizacija televizijskega studia, ki oddaja lokalno/regionalno obarvan brezplačen program na celotnem območju LAS in širše);
 - mrežne učinke (povezava točk v mrežo, **TM**): ko nekaj povezanih točk sooblikuje mrežo na podeželju (npr. ko se ekološki proizvajalci odločijo, da bodo skupno nastopili na trgu, in investirajo v nakup opreme za kmečko tržnico).
2. Izkušnje z novoustanovljenimi strukturami, odziv na njihovo delovanje in razmišljanje o institucionaliziranem pristopu k razvoju podeželja smo osvetlili z deležniki z lokalne ravni, ki sooblikujejo novoustanovljene teritorije in strukture. Na območju LAS Od Pohorja do Bohorja smo 29. 11. 2024 s petimi deležniki, ki so aktivno vključeni in angažirani na območju delovanja RA Kozjansko, izvedli **fokusno skupino**. Udeleženci fokusne skupine so:

- a. zastopali interese različnih področij (turizem, kultura, šport),
- b. prihajali z različnih delov območja LAS (Zreče, Slovenske Konjice, Šentjur, Goriča pri Slivnici),
- c. prihajali iz različnih pravnoorganizacijskih oblik (javna uprava, društvo, javni sklad),
- d. v svojih organizacijah izvajali vodstvene funkcije (vodja, predsednik, koordinator, sekretar);
- e. v večji meri so bile zastopane ženske, ki so imele že večletne izkušnje z izvajanjem mehanizma LEADER/CLLD in z RA Kozjansko.

Fokusna skupina spada med participativne (sodelovalne) raziskovalne metode (Cornwall in Jewkes 1995) in je zaradi svoje prilagodljivosti primerna kot dopolnilo drugim metodam. Namen fokusne skupine je zbrati različne deležnike in soočiti njihova pogosto nasprotujoča si mnenja glede določene tematike. Prednosti te metode so pridobivanje mnenj večjega števila ljudi v kratkem času, stroškovna učinkovitost in spoznavanje, na katera področja izbrana tematika vpliva. Fokusno skupino je vodil moderator, ki je udeležence seznanil s tem, da je njihova udeležba prostovoljna, da se pogovor snema, vendar ne bo javno objavljen, in da bodo v rezultatih anonimizirani. Fokusna skupina je sledila vnaprej pripravljenemu scenariju, ki je vključeval polstrukturirana vprašanja. Moderator je s scenarijem želel na strukturiran način pridobiti mnenja udeležencev in doseči sledenje rdeči niti. Fokusna skupina je bila izvedena v idealnih razmerah (soba za skupinska srečanja, prijeten ambient, udobni sedeži, pogostitev), glede na okoliščine so opazovalci (19) pogovor neposredno spremljali 90 minut.

Fokusna skupina je bila vsebinsko strukturirana, vprašanja so udeleženci prejeli na elektronske naslove en teden pred srečanjem. Uvodoma smo udeležence prosili, da so na kratko opisali, v kakšni situaciji so oni/ustanova/društvo, ki ga zastopajo, sodelovali z RA Kozjansko. Nadalje nas je zanimalo, v čem udeleženci prepoznajo dodano vrednost RA Kozjansko. Poglobljeno smo spraševali po ovirah, s katerimi so se srečevali pri sodelovanju z RA Kozjansko. Zastavili smo tudi tri sklope vprašanj, vezanih na prihodnje sodelovanje: v kakšni obliki bi si udeleženci/ustanova/društvo, ki ga zastopajo, želeli še bolj aktivno sodelovati z RA Kozjansko; kako se v delo udeležencev/ustanove/društva, ki ga zastopajo, vključujejo mladi in kako jim pri vključevanju mladih lahko pomaga RA Kozjansko; ali – glede na svoje izkušnje na območju – potrebujejo RA Kozjansko?

3. Individualno percepcijo ter kritični razmislek o vlogi in pomenu novoustanovljenih struktur na območju delovanja RA Kozjansko smo preverili z **metodo opazovanja z udeležbo**. V to smo vključili magistrske študente geografije (19), ki so pri predmetu Razvojna neskladja na podeželju v zimskem semestru 2024/25 več mesecev spoznavali mehanizme, ki oblikujejo novoustanovljene strukture in teritorije.

Študentje so informacije, primere in študije o novoustanovljenih strukturah pridobivali celoten semester:

- z branjem in skupno analizo znanstvene literature,
- s skrbnim pregledom spletne strani, obvestil na družbenih omrežjih in predstavitvah delovanja RA Kozjansko,

- s pripravo fokusne skupine (tematike, organizacija, relevantni deležniki),
- z opazovanjem in dokumentiranjem (snemanje, zapiski, neverbalna komunikacija) razprave v fokusni skupini.

Pred izvedbo fokusne skupine smo pripravili nabor 15 trditev, s katerimi smo skušali preveriti, kakšno vlogo imajo novoustanovljene strukture pri razvoju podeželja:

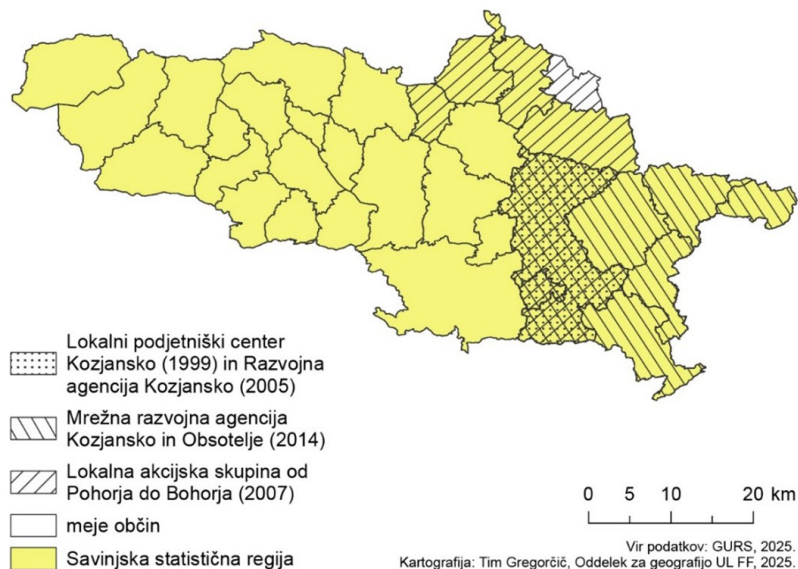
- pri naslavljanju prednostnih razvojnih nalog,
- pri vključevanju različnih ciljnih skupin v razvojni proces (animacija, načrtovana je, izvedba, spremljanje in vrednotenje),
- ali so prožne in inovativne v organizacijskem ter vsebinskem smislu,
- kako skrbijo za vertikalno in horizontalno povezovanje raznovrstnih deležnikov ter akterjev,
- na kakšen način skrbijo za informiranje, izobraževanje, usposabljanje ter opolo nemočenje lokalnega prebivalstva in deležnikov,
- pri sooblikovanju in razvijanju prepoznavnega podpornega okolja.

Ob zaključku fokusne skupine smo študente zaprosili, da individualno opredelijo svoje (ne)strinjanje s trditvami. Rezultate predstavljamo v razpravi.

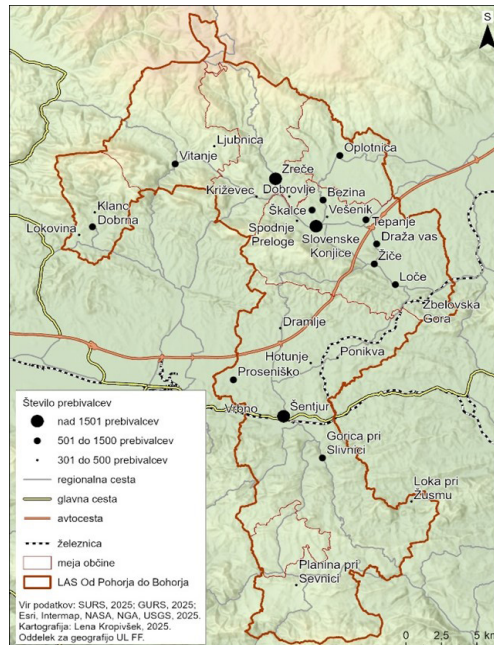
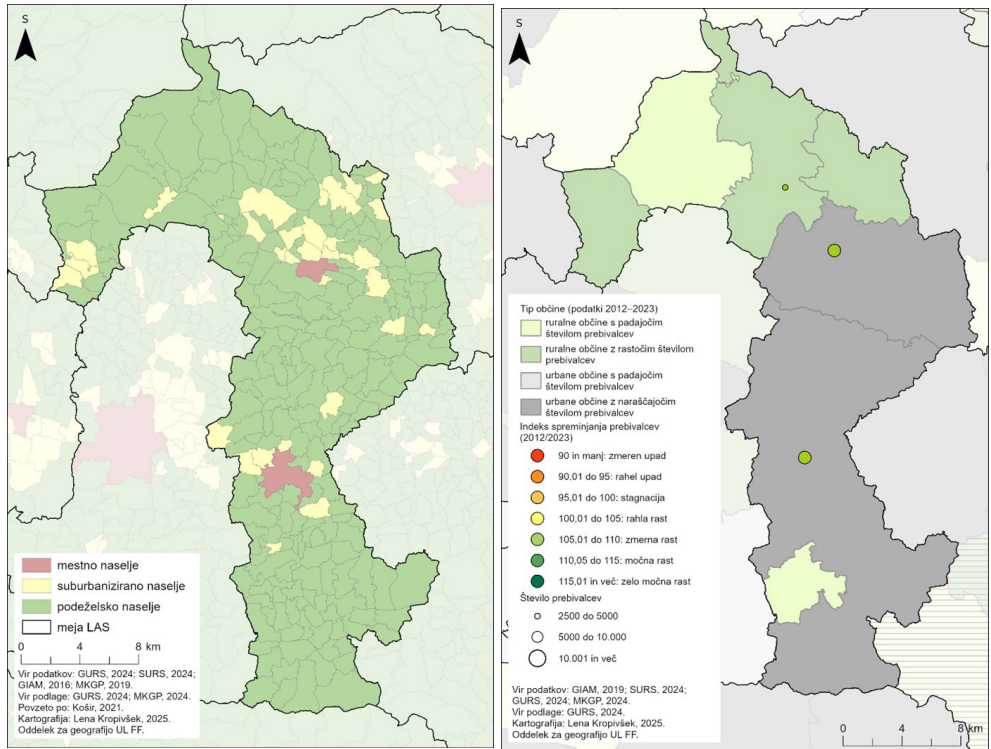
14.4 Razvojna agencija Kozjansko kot študija primera: novoustanovljene strukture na subregionalni ravni

Leta 1999 je bil z odlokom občin Šentjur in Dobje ustanovljen Lokalni pospeševalni center Kozjansko (v sodni register je bil vpisan junija 2000). V letu 2005 se je preimenoval v Razvojno agencijo (RA) Kozjansko.

Slika 14.1: Oblikovanje novih struktur je prineslo v prostor nove meje.



Slika 14.2: Tipi naselij (levo), tipi občin (desno) in velikostna sestava naselij (spodaj) na območju LAS Od Pohorja do Bohorja.



V preteklih 25 letih se je RA Kozjansko (vpisana v register institucij za izvajanje splošnih razvojnih nalog, opredeljenih v Zakonu o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja) **pozicionirala na subregionalni ravni**:

- je sestavni del mrežne organiziranosti v Savinjski regiji, ki ima pristojnost za izvajanje splošnih razvojnih nalog in aktivnosti, povezanih z Dogovorom za razvoj regij (Regionalni razvojni ... 2014); tako je skupaj z Razvojno agencijo Sotla del mrežne Razvojne agencije Kozjansko in Obsotelje, kjer opravlja javne naloge subjekta regionalnega razvoja za Območno razvojno partnerstvo Obsotelje in Kozjansko (vključene so občine: Dobje, Kozje, Podčetrtek, Rogaška Slatina, Rogatec, Šentjur in Šmarje pri Jelšah);
- od leta 2007 je vodilni partner lokalne akcijske skupine Od Pohorja do Bohorja (vključenih je sedem občin: Dobje, Dobrna, Oplotnica, Slovenske Konjice, Šentjur, Vitanje in Zreče).

Obenem pa je RA Kozjansko vzpostavila **nove notranje strukture** (t. i. notranje organizacijske enote):

- kot notranja organizacijska enota je bil leta 2005 ustanovljen Turistično informacijski center Občine Šentjur, ki je prevzel skrb za razvoj turizma v občini: spodbuja povezovanje in promocijo turističnih ponudnikov, muzejskih zbirk, naravne in kulturne dediščine ter druge turistične ponudbe v občini Šentjur;
- kot notranja organizacijska enota je bil ustanovljen Mladinski center Šentjur (leta 2009), ki je prevzel skrb za delo z mladimi v občini Šentjur: z delavnicami, predstavami, izobraževanji, mentoriranjem in mednarodnimi izmenjavami skrbi za dodatne aktivnosti otrok in mladine iz občine Šentjur ter tako prispeva k njihovem razvoju;
- k RA Kozjansko se je pripojila Ljudska univerza Šentjur (2016): gre za izobraževalno in informacijsko-svetovalno središče, ki odraslim nudi raznolike možnosti za osebni in karierni razvoj ter je izvajalka javne službe na področju svetovalne dejavnosti in osnovne šole za odrasle;
- v okviru RA Kozjansko delujeta Podjetniški inkubator Šentjur (2017) in Podjetniški inkubator AUREA v Gorici pri Slivnici (2023): novim podjetjem nudita ugoden najem sodobnih poslovnih prostorov, poleg tega pa vsem, ki so vključeni v programe usposabljanja in izobraževanja, ter podjetnikom in potencialnim podjetnikom omogočata dostop do podjetniških svetovanj, izobraževanj, mreženja, priprave projektov itd.

14.5 Razprava

14.5.1 Novoustanovljene strukture na novooblikovanih teritorijih izvajajo projekte, s katerimi koordinirajo aktivnosti različnih akterjev in organizacij

Pristop LEADER/CLLD se izvaja v treh korakih. Uvodoma se vzpostavi teritorij oz. območje delovanja. LAS Od Pohorja do Bohorja povezuje Pohorje s Paškim Kozjakom in severozahodni del Kozjanskega do Bohorja: na 529 km² živi okrog 52.000 prebivalcev; celotno območje ima podeželski značaj; Šentjur, Slovenske Konjice in Zreče

imajo status mesta; LAS Od Pohorja do Bohorja se v obeh programskih obdobjih ni ozemeljsko spreminjala.

Sledi vzpostavitev struktur: lokalno akcijsko skupino sestavljajo partnerji iz treh sektorjev; v programskem obdobju 2007–2013 je bilo v LAS vključenih 68, v programskem obdobju 2014–2020 pa že 102 partnerja.

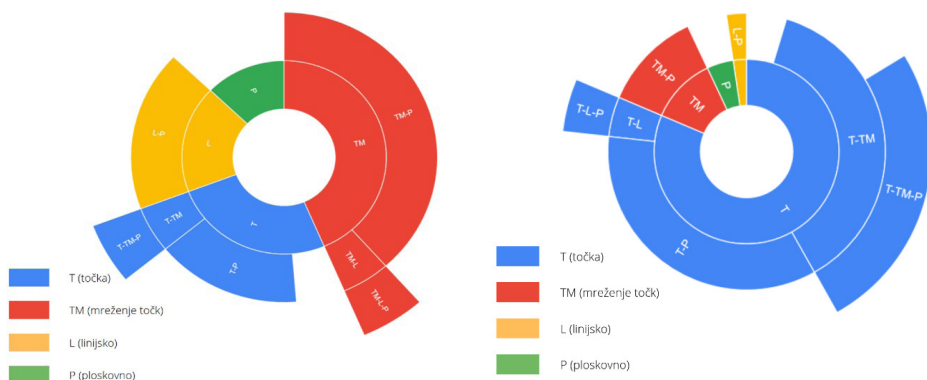
Najzahtevnejši je tretji korak – izvajanje projektov. V določenem programskem obdobju so LAS na voljo namenska sredstva za sofinanciranje izbranih projektov (1,12 mio € v prvem in ok. 2 mio € v drugem programskem obdobju), ki sledijo prednostnim nalogam, opredeljenim v strategiji lokalnega razvoja (Lokalna razvojna ... 2008; Strategija lokalnega ... 2015; Strategija lokalnega ... 2023).

Za razumevanje okoliščin sodelovanja ter rezultatov in učinkov vključujemo nekaj ključnih citatov. V praksi projektni partnerji projektno sodelovanje doživljajo tako: *»Sodelovanje z RA Kozjansko je redno, s pomočjo LEADER/CLLD sredstev smo izvedli več projektov (npr. živi muzej na Konjiškem gradu, projekte za gibalno ovirane, Okusi Rogle ipd.). Tovrstni projekti in sodelovanje nam omogočajo pridobiti sredstva, ki jih potrebujemo za naložbe«* (vodja TIC Slovenske Konjice).

S projekti LEADER/CLLD, ki zahtevajo sodelovanje javnega, zasebnega in nevladnega sektorja, animirajo, povezujejo ter mobilizirajo lokalno prebivalstvo. Vključeni partnerji tako izpostavljajo predvsem projektne aktivnosti in oblike sodelovanja z RA Kozjansko. *»Z RA Kozjansko kot vodilnim partnerjem LAS sem se srečal, ko se je naše Planinsko društvo skupaj s partnerji prijavilo na razpis za ureditev planinske učno-rekreativne poti. Postavili smo informativne table, pripravili vodnik in izvedli delavnice. Gre za projekt, ki živi med lokalnim prebivalstvom in širše. Z RA Kozjansko kot vodilnim partnerjem LAS Od Pohorja do Bohorja smo zelo korektno sodelovali, prijaviteljem nudijo strokovno pomoč«* (bivši predsednik Planinskega društva Slivnica pri Celju).

V prvem programskem obdobju (2007–2013) je bilo izvedenih 72 projektov: prevladovali so lokalizirani projekti, katerih učinki so omejeni na občinsko raven (55 %), medtem ko je bilo projektov, ki vplivajo na razvoj celotnega območja, 45 %. Veliko pozornosti so namenili vzpostavitvi različnih pohodnih in tematskih poti, ki so namenjene lokalnemu prebivalstvu ter obiskovalcem. Izvajali so tudi projekte, ki promovirajo ponudnike lokalnih kmetijskih pridelkov in živil, turističnih nastanitev ter lokalnih znamenitosti na območju LAS. V povprečju so bili v projekte vključeni trije partnerji, pri čemer izstopa projekt *Dodajanje vrednosti travniškim sadovnjakom*, v katerega je bilo vključenih enajst partnerjev.

Slika 14.3: Prostorski učinki projektov LAS Od Pohorja do Bohorja: levo za obdobje 2007–2013 in desno za obdobje 2014–2020.



Vir: MKGP 2024; MKRR 2024.

V programskem obdobju 2014–2020 so izvedli 48 projektov. V primerjavi s prvim obdobjem se je v tem obdobju močno povečalo število projektov (86 %), katerih učinki so omejeni na eno občino, in ne na celotno območje LAS. Tu je razvidno dvojje: da je RA Kozjansko veliko delala na terenu z majhnimi prijavitelji, ki pa imajo omejene administrativne, kadrovske in finančne zmožnosti. Znotraj partnerstev zaradi narave dela in financiranja pogosto prevladuje javni sektor. Izkazuje največji interes, največji potencial kadrovskih in finančnih virov ter največ strokovnih kompetenc. S temi elementi javni sektor z lahkoto izpolnjuje kompleksne administrativne zahteve in potrebe po predfinanciranju projektov. Nasprotno je s civilnodružbenimi organizacijami, ki pogosto ne premorejo niti kadrov za zahtevne administrativne postopke niti financ za dolgotrajne roke do povračila vloženih sredstev. Kljub temu te organizacije generirajo bogat nabor projektnih idej, primernih za uvrstitev v sam vrh lokalnih prednostnih nalog. Šibka društva so ob zahtevnih postopkih in likvidnostnih potrebah za premoščanje finančnih vrzeli praktično izločena iz nabora akterjev, ki izvajajo projekte v okviru strategije. Zasebni sektor ima s svojimi potenciali poseben odnos do programa LEADER/CLLD. Nesorazmerje med zahtevnim in dolgotrajnim administriranjem ter strogim nadzorom nad postopki pri porabi odločno prenizkih zneskov nepovratnih sredstev je pogosto odločilni razlog za nezainteresiranost gospodarskega sektorja za program LEADER/CLLD (Potočnik Slavič in sod. 2022).

Poudariti pa je treba, da so projekti po obsegu sredstev večji, kompleksnejši in imajo učinke na različnih prostorskih ravneh. Kot primer lahko navedemo projekt *TIC* (turiščinoinformacijski center) *Vitanje*, katerega cilj je bila večja vključenost centra v lokalno dogajanje, ureditev okolice, oblikovanje ustreznih vsebin in programov, oblikovanje celostne podobe ter vključitev TIC v ponudbo destinacije Rogla - Pohorje.

V programskem obdobju 2014–2020 so se v mnogo večjem obsegu izvajali projekti, ki so vključevali različne ranljive skupine. Projekt *Odprto učno okolje za vse generacije* je spodbujal medgeneracijsko sodelovanje in druženje; v okviru projekta so izvedli

ureditev štirih lokacij ter pripravo programov gozdne pedagogike za vse generacije in za različne ciljne skupine.

14.5.2 Novoustanovljene strukture na podeželju mobilizirajo deležnike na podeželju

RA Kozjansko je razvila zelo razvejano notranjo strukturo (turizem, mladi, ljudska univerza, podjetniški inkubator), kar jim omogoča, da s svojimi strokovnimi kadri (dvanajst zaposlenih) in organizacijsko strukturo naslavlja potrebe ter pričakovanja različnih ciljnih skupin.

Delujejo na področju povezovanja raznovrstnih in številnih kulturnih društev: *»Na našem območju deluje 32 kulturnih društev, ki soustvarjajo kulturni program in organizirajo številne prireditve. RA Kozjansko nam pomaga pri povezovanju društev, zlasti pa tudi pri promociji«* (predsednica Združenja kulturnih društev Šentjur).

Poleg podpore rednim dejavnostim društev je vloga RA Kozjansko vezana tudi na področje opolnomočenja: *»Naš Javni sklad za kulturne dejavnosti mora društva opolnomočiti – to izvajamo preko izobraževalnih programov in projektov, pri čemer je zelo pomembno sodelovanje z RA Kozjansko, ki nam pomaga pri pridobivanju finančnih sredstev«* (predsednica Javnega sklada za kulturne dejavnosti).

Čeprav so sredstva pristopa in programa LEADER/CLLD skromna v primerjavi z večjimi programi, pogosto spodbujajo pobude za ohranjanje ter nadgradnjo naravne in kulturne dediščine na podeželju: *»S projekti LAS ljudje pridobivajo izkušnje – ki so za njih pomembne. Sicer so LAS sredstva manjša po obsegu, a imajo ljudje z njimi pozitivne izkušnje. Takšen primer je več LAS projektov v Skomarju: uredili smo Vodovnikovo zbirko, posneli film, predstavili obrti in uredili igrišče«* (predstavnica občinske uprave Občine Zreče, članica LAS).

Ta večfunkcijska struktura je zelo privlačna za uporabnike, je pa zelo zahtevna za zaposlene, ki morajo biti dobri poznavalci različne zakonodaje (npr. podjetniška, regionalnorazvojna, izobraževalna, s področja mladih). Po drugi strani pa taka struktura naslavlja tudi vsebinsko različna področja. Tako sta mladim na voljo mladinski center in aktivator, kjer izvajajo raznovrstne dejavnosti (počitniški teden, tabor za najstnike, animacija osnovnošolcev za aktivno delo v skupnosti, mladinska izmenjava, igrifikacija za mlade, dogodki, učna pomoč, razpis za sofinanciranje diplomskih idr. del). *»Mi smo mladim prijazna občina, mladim nudimo mentorska izobraževanja, poučujemo jih o vodenju, nudimo praktično usposabljanje za dijake in študente ter veliko sodelujemo z mladinskimi centri, ki so pogosto tudi partnerji v projektih«* (vodja TIC Slovenske Konjice).

14.5.3 Novoustanovljene strukture povezujejo različne sektorje

Za novoustanovljene strukture je ključno, da pri naslavljanju ovir, ki jih prinaša periferizacija, povezujejo različne sektorje – na območju RA Kozjansko so najpogostejše povezave med kmetijstvom, podjetništvom, kulturo, izobraževanjem in turizmom. *»Pomembno dodano vrednost RA Kozjansko prepoznavam v tem, da*

spodbujajo povezovanje različnih zvez, organizacij» (predsednica Zveze kulturnih društev Šentjur).

Posebno spodbudo pomenita tudi dva podjetniška inkubatorja. S podjetniškim inkubatorjem AUREA v Gorici pri Slivnici so v RA Kozjansko naslovili potrebe podjetnikov, ki si želijo organizirati svoje delovno mesto na podeželju. Podjetnikom je omogočen *coworking* (gre za ureditev delovnih prostorov, ki si jih delijo različna podjetja; s skupno infrastrukturo tako zmanjšajo stroške poslovanja – delijo si opremo, varovanje, čiščenje ipd.), omogočajo jim različna izobraževanja, so del mreže PONI (Podjetno Nad Izzive).

Tudi na področju turizma mrežijo raznovrstne akterje in deležnike, organizirajo in promovirajo različne dogodke, izvajajo usposabljanja ter izobraževanja ponudnikov turističnih storitev, oblikovali so blagovno znamko Šentjur Tour. *»Mi imamo veliko drobnih društev, a nam zmanjka prireditev večjega obsega. V tem primeru se naša Zveza kulturnih društev poveže z RA Kozjansko, Javnim skladom kulturnih dejavnosti, pa tudi z glasbeno šolo in TIC-em. Pri nas je močna povezava med kulturo in turizmom in na tem področju RA Kozjansko deluje kot povezovalni element«* (vodja Javnega sklada kulturnih dejavnosti).

14.5.4 Prožnost je ena ključnih značilnosti novoustanovljenih struktur

Večfunkcijska struktura RA Kozjansko se v praktičnem smislu sooča s pomembnimi ovirami, kar zahteva prožnost v organizacijskem, administrativnem, vsebinskem in finančnem smislu. *»Z RA Kozjansko nimamo slabih izkušenj; včasih traja dolgo, da se objavi razpis, kar ni odvisno od njih. Čeprav postajajo razpisi čedalje bolj komplicirani (kar je sistemski problem), nam v RA Kozjansko pomagajo pripraviti in kompletirati dokumentacijo«* (vodja TIC Slovenske Konjice).

Sistemsko financiranje ni urejeno, zato so organizacije prepuščene lastni iznajdljivosti in posluhu občin za finančne potrebe. To sicer prinaša prožnost, ker mora organizacija iskati nove vire in priložnosti. Po drugi strani pa se je moral direktor v obeh obravnavanih obdobjih veliko časa ukvarjati z likvidnostjo ter s tem, kako v obdobjih nezadostnega financiranja (ko ni bilo projektov ali izplačil iz projektov) zagotoviti denar za delovanje in plače, namesto da bi se ukvarjal z razvojnimi nalogami. Zaradi nesistemskega financiranja je pogosto prišlo tudi do menjave kadrov, ker so ljudje odhajali – kar pa je težava, ker se je v nekaj letih človek ravno naučil projektnega in razvojnega dela, potem pa je odšel. Ko so bila sredstva ponovno na voljo, pa je bilo težko dobiti izkušen kader – prijavil se je neizkušen kader, ki se je moral spet učiti vsega od začetka, kar omejuje kapaciteto agencij in posledično celotnega območja.

S pomočjo študentov magistrskega študija geografije smo izvedli vrednotenje področij, na katerih so študentje prepoznali pomembno vlogo novoustanovljenih struktur, ki jih je razvila RA Kozjansko (razvojna agencija, vodilni partner pri neoendogenem razvoju podeželja, mladinski center, turističnoinformacijski center, ljudska univerza, podjetniški inkubator).

Slika 14.4: V čem vidijo študentje geografije vlogo novoustanovljenih struktur na podeželju – na primeru RA Kozjansko?



Vir: fokusna skupina 2024 / uredili avtorji.

LAS Od Pohorja do Bohorja že obe programski obdobji usmerja izvajanje mehanizma LEADER/CLLD na celotno območje, kar v praksi pomeni več dela na terenu ter več drobnih projektov, ki zahtevajo delo s številnimi deležniki in različnimi tematikami. Posledično pa so rezultati enakomerneje razporejeni po območju celotne LAS, ljudje se z rezultati tudi bolj poistovetijo, v praksi bolje začutijo pomen inovativnosti, enakovredne participacije, sledenja skupnim ciljem, pa tudi prednosti in težave pri vzpostavljanju razvojnega pristopa od spodaj navzgor.

14.6 Sklep

Čeprav je v geografskih raziskavah zaslediti veliko kritičnosti glede novoustanovljenih struktur na podeželju (Raagmaa 2015), pa delovanje RA Kozjansko v zadnjih 25 letih nakazuje, na katerih področjih je lahko prožna novoustanovljena struktura vidna, prepoznavna in uspešna. Kritiki pogosto podcenjujejo zmožnosti lokalnih/regionalnih ravni na novoustanovljenih teritorijih in strukturah, saj so se ti – vsaj na primeru

RA Kozjansko to lahko potrdimo – v vmesnem obdobju (zadnjih 25 let) neprestano prilagajali spremenjenim razmeram ter med drugim dokazali tudi, da so vsebinsko, organizacijsko in institucionalno prožni.

Naša analiza prepozna, da so novoustanovljene strukture prožne v administrativnem (prilagajanje novim pravilom, mehanizmom) in institucionalnem smislu (stalno notranje preoblikovanje – nove strukture, ki uspešneje naslavlja razvojne cilje). Zlasti pa so uspešne pri mobilizaciji lokalnega prebivalstva, saj uspešno povezujejo različne ciljne skupine. Njihova posebna odlika je, da jim je uspelo mehanizem LEADER/CLLD z manjšimi ciljno naravnanimi projekti bolj približati drobnim strukturam in prebivalstvu na podeželju. Izvajanje uspešnih razvojnih politik, ki se borijo proti periferizaciji, zahteva dobro poznavanje in razumevanje lokalnih/regionalnih značilnosti, zmožnosti in omejitev za izvajanje relevantnih strategij.

Zahvala

Avtorji prispevka se zahvaljujejo študentom magistrskega študija geografije v š. l. 2024/2025 za angažiranost pri izvedbi fokusne skupine. Obenem smo tudi veseli, da se je pet predstavnikov različnih organizacij angažirano udeležilo fokusne skupine, za kar se jim iskreno zahvaljujemo.