

TEMELJNA NAČELA PRAVIČNOSTI, TRAJNOSTI IN SKUPNEGA DOBRA TER SISTEMSKO MIŠLJENJE KOT OKVIR ZA CELOSTNO NAČRTOVANJE REGIONALNEGA RAZVOJA

dr. Tadej Pirc

Razvojni center Murska Sobota, nosilna regionalna razvojna agencija za Pomurje

tadej.pirc@rcms.si

DOI: https://doi.org/10.3986/9789610510345_03

IZVLEČEK

Temeljna načela pravičnosti, trajnosti in skupnega dobra ter sistemsko mišljenje kot okvir za celostno načrtovanje regionalnega razvoja

Prispevek obravnava pomen povezovanja temeljnih načel pravičnosti, trajnosti in skupnega dobra s sistemskim mišljenjem kot okvirom za celostno načrtovanje regionalnega razvoja. Avtor poudarja, da so uveljavljeni sektorski pristopi nezadostni za reševanje kompleksnih razvojnih izzivov. Predstavljen je primer dobre prakse finske regije Pirkanmaa, ki s sistemsko integracijo strateških ciljev, participativnim upravljanjem in sprotim spremljanjem učinkov dosega uspešnejši razvoj. Prispevek ponuja izhodišča za nadgradnjo slovenskega modela razvoja regij po letu 2027.

KLJUČNE BESEDE

celostno načrtovanje, regionalni razvoj, sistemsko mišljenje, pravičnost, trajnost, skupno dobro, Finska, Slovenija

ABSTRACT

Fundamental principles of justice, sustainability, and the common good, and systems thinking as a framework for comprehensive regional development planning

The article explores the importance of integrating the core principles of justice, sustainability, and the common good with systems thinking as a framework for comprehensive regional development planning. The author emphasizes that established sectoral approaches are insufficient for addressing complex development challenges. A best practice example from the Finnish region of Pirkanmaa is presented, demonstrating how systemic integration of strategic goals, participatory governance, and ongoing impact monitoring leads to more successful development. The article offers starting points for upgrading the Slovenian regional development model beyond 2027.

KEY WORDS

comprehensive planning, regional development, systems thinking, justice, sustainability, common good, Finland, Slovenia

1 Uvod

Regionalni razvoj poteka v kompleksnem in dinamičnem okolju, kjer se prepletajo ekonomski, socialni, okoljski in politični dejavniki (Friedmann 1966; Pike, Rodríguez-Pose in Tomaney 2017). Tradicionalni pristopi k regionalnemu načrtovanju – in tudi načrtovanju na drugih prostorskih ravneh – so pogosto sektorsko usmerjeni, kar vodi v parcialne rešitve in pomanjkanje sinergije med različnimi razvojnimi politikami (Healey 2007). Takšen način načrtovanja pogosto ne upošteva dolgoročnih sistemskih posledic ter kompleksne narave interakcij med deležniki in procesi v regionalnem razvoju.

Celostno načrtovanje regionalnega razvoja presega omejitve sektorskega pristopa z integracijo več-dimenzionalnih razvojnih perspektiv, pri čemer so ključna načela pravičnost, trajnost in skupno dobro (Sen 2009; Raworth 2017). Pravičnost zagotavlja enakopraven dostop do virov in priložnosti, trajnost spodbuja dolgoročno okoljsko, ekonomsko in družbeno ravnoesje, koncept skupnega dobra pa presega individualne, parcialne interese ter usmerja razvoj v korist celotne družbe (Ostrom 1990).

Ker se sodobni izzivi regionalnega razvoja vse bolj kažejo kot kompleksni in medsebojno povezani, je pri oblikovanju politik in strategij nujna uporaba epistemološkega okvira, ki omogoča sistemsko razumevanje teh interakcij (Meadows 2008). Sistemsko mišljenje omogoča prepoznavanje vzročnih povezav, povratnih zank in dolgoročnih učinkov razvojnih politik, s čimer prispeva k bolj strateškemu in proaktivnemu načrtovanju regionalnega razvoja (za temeljno delo glej Forrester 1969).

Prispevek obravnava vprašanje, kako lahko temeljna načela pravičnosti, trajnosti in skupnega dobra, povezana s sistemskim mišljenjem, prispevajo k oblikovanju vključujočih, odpornih in dolgoročno vzdržnih strategij regionalnega razvoja v Sloveniji. Temeljna motivacija prispevka izvira iz ugotovitve, da obstoječi pristopi, utemeljeni predvsem na sektorski logiki in kratkoročnem projektnem načrtovanju, pogosto ne zajamejo kompleksnosti sodobnih razvojnih izzivov, ki zahtevajo večdimenzionalno, čezsektorsko, multidisciplinarno in prilagodljivo načrtovanje.

Namen prispevka je razviti konceptualni okvir, ki omogoča celostno razumevanje regionalnega razvoja, in hkrati analizirati možnosti njegove praktične uveljavitve. V tem kontekstu preučujemo teoretske temelje celostnega načrtovanja, kratko obravnavamo trenutno stanje na področju regionalnega razvoja v Sloveniji ter predstavimo primer dobre prakse s Finske – regijo Pirkanmaa, kjer so načela pravičnosti, trajnosti, skupnega dobra in sistema mišljenja integrirana v razvojni model.

Prispevek išče odgovore na vprašanja, kako lahko temeljna razvojna načela preoblikujejo regionalno politiko v smeri večje socialne in prostorske pravičnosti, kako sistemsko mišljenje prispeva k boljšemu razumevanju dolgoročnih učinkov politik, katere ovire omejujejo uveljavitev celostnega pristopa v Sloveniji ter kako se lahko izbrane tuje prakse prilagodijo slovenskemu kontekstu. S tem prispevek ne ponuja le teoretske refleksije, temveč tudi nekatera konkretna izhodišča za preoblikovanje regionalnega načrtovanja v Sloveniji za vstop v novo evropsko finančno perspektivo leta 2027.

1.1 Temeljna načela pravičnosti, trajnosti in skupnega dobra

Celostno načrtovanje regionalnega razvoja se utemeljuje na vključujočem in dolgoročnem pristopu k oblikovanju strategij, ki upoštevajo ekonomske, socialne in okoljske dejavnike. Regionalni razvoj ni zgolj ekonomski proces, temveč zajema širše družbene dinamike, ki vplivajo na kakovost življenja prebivalcev. Kot poudarjajo Healey (2007) ter Pike, Rodríguez-Pose in Tomaney (2017), se uspešne razvojne strategije ne morejo omejiti na parcialne ukrepe, temveč morajo temeljiti na celostnem pristopu, ki združuje pravičnost, trajnost in skupno dobro. Ta načela predstavljajo temelj za oblikovanje politik, ki krepijo družbeno kohezijo, spodbujajo okoljsko odgovorno delovanje in zagotavljajo enakomeren dostop do razvojnih priložnosti.

Pravičnost je temeljno načelo regionalnega razvoja, saj zagotavlja enakopraven dostop do virov, storitev in priložnosti za vse prebivalce, ne glede na njihovo geografsko lokacijo, ekonomski status ali družbeni položaj (Harvey 1973). Harvey je med prvimi v tem kontekstu poudaril pomen odpravljanja strukturnih

neenakosti, ki vodijo v marginalizacijo določenih regij ali družbenih skupin. Podobno Fainstein (2010) opozarja, da je za pravičen regionalni razvoj ključno vzpostavljane mehanizmov, ki preprečujejo koncentracijo priložnosti v privilegiranih območjih ter spodbujajo enakomerno porazdelitev razvojnih koristi. Brez takšnih ukrepov se, kot opozarja Florida (2017), neenakosti poglobljajo, kar vodi v prostorsko segregacijo in družbeno polarizacijo.

V temelju koncepta pravičnosti stoji Aristotelova etika, ki v Nikomahovi etiki (1994, 156) pravičnost opredeljuje kot »dobro za druge« in poudarja pomen distributivne pravičnosti, ki upošteva specifične potrebe posameznikov. Ta filozofska osnova je pomembno vplivala na sodobne teorije pravičnosti, med katerimi je posebej pomembna Rawlsova (1971). Slednji zagovarja načelo razlik, po katerem morajo razvojne politike prednostno izboljševati položaj najšibkejših. V regionalnem kontekstu to pomeni, da morajo oblikovalci politik prepoznati in nasloviti temeljne vzroke neenakomerne porazdelitve virov ter vzpostaviti institucionalne mehanizme, ki spodbujajo socialno vključenost, teritorialno kohezijo in skladnejši razvoj (Fainstein 2010).

Trajnost predstavlja drugo ključno načelo celostnega načrtovanja regionalnega razvoja, saj povezuje gospodarsko rast, varovanje okolja in družbeno blaginjo. Po opredelitvi Brundtlandove komisije (1987, 16) gre za razvoj, ki »zadovoljuje potrebe sedanjih generacij, ne da bi pri tem ogrozil možnosti prihodnjih«, kar temelji na etični odgovornosti do prihodnosti, kot jo med drugim razvija Jonas (1979). Če razumemo človeštvo kot medgeneracijsko skupnost, postane moralna obveza do prihodnjih generacij ključna usmeritev razvojnih politik.

V regionalnem kontekstu to pomeni iskanje ravnovesja med gospodarskim napredkom in ekološkimi omejitvami, kar vključuje zmanjšanje ekološkega odtisa, prehod na krožno gospodarstvo, uporabo obnovljivih virov ter spodbujanje dolgoročne odpornosti regij (glej Raworth 2017 za prikaz teorije *doughnut* ekonomije, ki upošteva ekološke zmogljivosti na eni strani ter družbene temelje na drugi, ter tako prikazuje varni prostor za človeštvo: notranji krog predstavlja socialno dno (osnovne potrebe in človekove pravice), zunanji krog pa ekološki strop (planetarne meje), pri čemer je cilj gospodarski in družbeni razvoj znotraj tega *kolobarja* oziroma zadovoljitev potreb vseh ljudi, ne da bi presegli nosilno sposobnost Zemlje). Geels (2011) poudarja, da so za tak prehod potrebne sistemske spremembe v infrastrukturi, proizvodnji in potrošnji, medtem ko Meadows (2008) opozarja, da kratkoročno naravnani ukrepi pogosto nasprotujejo ciljem trajnosti, saj zanemarjajo dolgoročne posledice političnih odločitev.

Modeli, ki presegajo ekološke zmogljivosti območij in temeljijo na nebrzdani rasti, vodijo v izčrpanje naravnih virov in poglobljanje družbenih ter ekonomskih neenakosti. Zato je ključno razvijati celostne, regenerativne pristope k regionalnemu razvoju, ki vključujejo pravično porazdelitev koristi, skrb za okolje ter dolgoročno stabilnost skupnosti.

Poleg pravičnosti in trajnosti je načelo skupnega dobra ključno za celostno načrtovanje regionalnega razvoja. Skupno dobro (za opredelitev pojma v slovenskem kontekstu in prikaz razlike med skupnim, javnim dobrim ter skupnimi viri glej Šmid Hribar in sodelavci 2018) presega zgolj individualne interese in poudarja kolektivno blaginjo kot osrednjo usmeritev razvojnih strategij (Ostrom 1990). V regionalnem kontekstu to pomeni, da razvojne politike ne smejo slediti le parcialnim interesom – v Sloveniji pogosto videnim na ravni občin, kot je razvidno v praksi in tudi v izvedbenih segmentih regionalnih razvojnih programov (glej denimo Regionalni razvojni program pomurske regije 2021–2027 (Razvojni center Murska Sobota 2022), v katerem kot pobudniki regijskih razvojnih projektov prevladujejo občine in interesna združenja) – temveč morajo prispevati k širši družbeni blaginji in dolgoročni stabilnosti regij.

Ostrom (1990) poudarja pomen oblikovanja institucionalnih okvirjev, ki omogočajo trajnostno in pravično upravljanje skupnih virov, kar je bistveno za zagotavljanje stabilnosti in odpornosti. Bollier (2014) nadalje izpostavlja, da učinkovito upravljanje skupnih virov zahteva participativne mehanizme, ki vključujejo lokalne skupnosti, javne institucije in zasebni sektor ter temeljijo na usklajevanju interesov in krepitvi zaupanja med deležniki.

Pomemben prispevek k razumevanju participativnega odločanja ponuja tudi Habermasova teorija komunikativnega delovanja (1981), ki zagovarja vključujoče in deliberativne procese kot temelj za

legitimne in trajnostne razvojne politike (glej tudi Healey 1997). Krepitev skupnega dobra s pomočjo teh pristopov prispeva k večji socialni koheziji in zmanjšuje tveganje konfliktov, ki lahko izhajajo iz neravnovesij in neskladnega razvoja.

1.2 Sistemsko mišljenje v regionalnem razvoju

Razumevanje regionalnega razvoja zahteva celostni pristop, ki presega linearne in sektorske analize. Kompleksnost razvojnih procesov izhaja iz interakcije različnih dejavnikov, vključno z ekonomskimi, družbenimi, okoljskimi in institucionalnimi vplivi. Uveljavljeni pristopi k regionalnemu načrtovanju – ali pristopi, ki so utemeljeni na političnem usmerjanju – pogosto ne zajemajo celotne mreže vzročno-posledičnih povezav, kar lahko vodi v parcialne in kratkoročne rešitve. Sistemsko mišljenje ponuja epistemološki okvir, ki omogoča boljše razumevanje teh kompleksnih dinamik ter prispeva k oblikovanju bolj usklajenih in dolgoročno učinkovitih politik.

Forrester (1969) je sistemsko mišljenje opredelil kot analitični pristop, ki omogoča prepoznavanje ključnih dejavnikov in njihovih medsebojnih vplivov znotraj kompleksnih sistemov. Namesto osredotočanja na posamezne dele sistema se sistemsko mišljenje ukvarja z odnosi med njimi ter s tem, kako te interakcije vplivajo na vedenje celotnega sistema. Sterman (2000) poudarja, da so regionalni razvojni procesi pogosto pod vplivom povratnih zank, pri katerih spremembe enega dejavnika sprožijo verižne reakcije, ki lahko dolgoročno vodijo do nepredvidenih učinkov, pri načrtovanju regionalnega razvoja pa se pogosto zanemarja pomen dolgoročnih učinkov političnih odločitev, kar lahko vodi v nenačrtovane posledice, ki spodkopavajo trajnostno rast (Meadows 2008).

Sistemsko mišljenje omogoča tudi prepoznavanje vzorcev v regionalnem razvoju ter analizo strukturnih vzvodov sprememb. V okviru regionalnih politik lahko prispeva k identifikaciji ključnih točk, kjer je mogoče z relativno majhnimi posegi doseči pomembne spremembe na sistemski ravni. Geels (2011) zato izpostavlja, da so trajnostne preobrazbe možne le, če se obravnavajo kot celostni procesi, ki vključujejo tehnološke, družbene in institucionalne spremembe. Pristop sistemskega mišljenja tako omogoča oblikovanje bolj odpornih in prilagodljivih razvojnih strategij, ki niso podvržene kratkoročnim ekonomskim in političnim pritiskom.

1.3 Celostno načrtovanje regionalnega razvoja

Združitev sistemskega pristopa z načeli pravičnosti, trajnosti in skupnega dobra omogoča oblikovanje vključujočih in dolgoročno vzdržnih razvojnih strategij. S tem postane regionalni razvoj proces, ki ni zgolj usmerjen v gospodarsko rast ali zagotavljanje temeljne infrastrukture, temveč v celostno izboljšanje kakovosti življenja prebivalcev – kakovost življenja vendarle opredeljujeta več kot le ekonomska in infrastrukturna dimenzija – ter dolgoročno stabilnost regij. Analitični podatki teritorialne kakovosti življenja kažejo, da je v slovenskih regijah, zlasti tistih v Vzhodni kohezijski regiji (NUTS 2), še nekaj prostora za izboljšave, saj je »vzhodni del države nekoliko pod evropskim povprečjem« (Nared 2023, 8). Na relativno visoko stopnjo teritorialne kakovosti življenja vpliva predvsem ugodno okolje, »medtem ko je na področju osebne in socioekonomske sfere še vedno mogoče precejšnje izboljšanje« (Nared 2023, 38).

Celostno načrtovanje regionalnega razvoja zahteva integracijo temeljnih načel pravičnosti, trajnosti in skupnega dobra s sistemskim mišljenjem, ki omogoča boljše razumevanje kompleksnih medsebojnih odnosov in dolgoročnih učinkov razvojnih politik. Sistemski pristop namreč zagotavlja analitični okvir, ki omogoča identifikacijo ključnih vzvodov sprememb ter prepoznavanje nelinearnih povratnih zank, ki vplivajo na razvojne procese. S tem prispeva k oblikovanju vključujočih, trajnostnih in odpornih regionalnih strategij.

Sistemsko mišljenje podpira pravičnost, saj omogoča celovito analizo distribucije virov in priložnosti v regionalnem prostoru. Pravičnost v regionalnem razvoju ni zgolj statičen cilj, temveč dinamičen proces, ki zahteva stalno prilagajanje politik ter spremljanje dolgoročnih učinkov. Sistemski pristop prav

tako omogoča prepoznavanje strukturnih neenakosti ter njihovih vzrokov, kar prispeva k oblikovanju bolj ciljno usmerjenih ukrepov. Denimo, pri oblikovanju prometne infrastrukture lahko sistemsko modeliranje pokaže, kako različne skupine prebivalcev v prebivalcev dostopajo do delovnih mest, javnih storitev in izobraževalnih ustanov ter kako lahko spremembe v mobilnosti vplivajo na socialno vključenost in ekonomsko enakost (Bertolini, le Clercq in Kapoen 2005).

Poleg pravičnosti sistemski pristop krepi tudi trajnost, saj omogoča razumevanje dolgoročnih vplivov razvojnih politik na okoljske in družbene sisteme. Ena ključnih prednosti sistemskega mišljenja je sposobnost prepoznavanja zamikov v odzivih sistema ter analiziranja povratnih zank, ki lahko vodijo v neželene posledice ali pozitivne sinergijske učinke. V regionalnem razvoju se trajnost pogosto spopada s konflikti med kratkoročnimi ekonomskimi in političnimi interesi ter dolgoročnimi okoljskimi cilji. Sistemska analiza omogoča identifikacijo teh konfliktov ter oblikovanje ukrepov, ki preprečujejo negativne kumulativne učinke, kot so degradacija naravnih virov, prostorska segregacija ali neenakomeren gospodarski in družbeni razvoj. Denimo, v urbanističnem načrtovanju sistemski pristop omogoča ocenjevanje vplivov različnih scenarijev rabe tal na kakovost zraka, vodne vire in biotsko raznovrstnost ter s tem prispeva k trajnostnim odločitvam. Ob umanjkanju tega pristopa so lahko ogroženi celotni habitati in ekosistemi, ki so osnovni pogoj preživetja človeka kot enega izmed gradnikov teh ekosistemov.

Regionalni razvoj vključuje številne akterje z različnimi interesi, kar pogosto vodi v konflikte glede skupnih virov – to so skupne dobrine, katerih razpoložljivost se z uporabo manjša (Šmid Hribar in sodelavci 2018). Zlasti glede rabe prostora so konflikti pogosti, saj »*prostor praviloma ne omogoča sočasnosti različnih rab*« (Goluža 2022, 13). To velja tudi za naravne vire in javne investicije, zato je koncept skupnega dobra, ki poudarja kolektivno blaginjo in usklajevanje interesov različnih deležnikov, prav tako tesno povezan s sistemskim mišljenjem. Sistemski pristop omogoča boljše razumevanje teh kompleksnih interakcij ter identifikacijo skupnih ciljev, ki lahko prispevajo k bolj vključujočemu načrtovanju. Z uporabo participativnih metod sistemskega modeliranja, kot so dinamične simulacije ali analiza omrežij deležnikov, je mogoče oblikovati politike in strategije, ki spodbujajo sodelovanje in dolgoročno stabilnost.

Pomemben vidik sistemskega mišljenja je tudi sposobnost identifikacije vzročnih povezav in dolgoročnih učinkov različnih politik. Uveljavljeni pristopi k regionalnemu načrtovanju pogosto temeljijo na linearnem razmišljanju, kjer se posamezne politike obravnavajo izolirano, brez upoštevanja njihovega širšega vpliva na druge sektorje in deležnike. Sistemsko mišljenje nasprotno omogoča analizo kompleksnih interakcij ter prepoznavanje nenačrtovanih posledic. Denimo, subvencioniranje novih delovnih mest v enem sektorju ali na enem območju lahko vodi do nepredvidenih sprememb v drugih gospodarskih panogah, do povečanja povpraševanja po javnih storitvah zdravstva, vzgoje in izobraževanja ter sociale ali povišanja cen nepremičnin na nekem območju, kar lahko negativno vpliva na dostopnost storitev ali stanovanj za ostale skupine prebivalstva, še zlasti najranljivejše (glej denimo Sterman 2000 za študije primerov).

Poleg tega sistemski pristop omogoča boljše razumevanje dolgoročnih učinkov politik, saj vključuje analizo časovnih zamikov in akumulacijskih procesov. Mnogo razvojnih ukrepov ima učinke, ki postanejo vidni šele po več letih ali celo desetletjih (primer so denimo neobčutljivi posegi v prostor ali nebrzdano izkoriščanje naravnih virov), kar otežuje njihovo vrednotenje in prilagajanje v realnem času. Sistemsko modeliranje omogoča simulacijo različnih razvojnih scenarijev ter testiranje alternativnih politik, kar lahko bistveno izboljša procese odločanja (Richardson 2011).

Celostno načrtovanje regionalnega razvoja zahteva preseganje sektorskih pristopov in linearnega razmišljanja ter usmeritev k celovitemu in dolgoročnemu razumevanju razvojnih procesov. Ob ustreznih, visokokakovostnih kadrovskih kapacitetah z obsežnimi znanji sistemsko mišljenje omogoča oblikovanje politik, ki niso zgolj reaktivne, temveč proaktivne in prilagodljive dinamičnim družbenim, gospodarskim in okoljskim spremembam. Integracija tega pristopa s temeljnimi načeli pravičnosti, trajnosti in skupnega dobra tako lahko predstavlja ključno usmeritev za prihodnje strategije regionalnega razvoja, ki bodo temeljile na odpornosti, vključenosti in dolgoročni stabilnosti.

Preglednica 1: Povezava temeljnih načel pravičnosti, trajnosti in skupnega dobra s sestavinami sistemskega mišljenja.

načelo / ključno vprašanje	interakcije med deli sistema	povratne zanke	vzvodne točke	meje sistema	emergentni učinki
pravičnost (kdo ima dostop?)	dostop do virov med skupinami; socialne mreže	kumulacija neenakosti ↔ redistributivni ukrepi	davčna politika; digitalni dostop; javne storitve	geografske/ administrativne meje ranljivih skupin	povečana socialna kohezija; manj konfliktov
trajnost (kako ohraniti vire?)	gospodarsko-okoljski tokovi (energija, materiali)	emisije ↔ podnebne spremembe; okoljski odtisi	obnovljivi viri; krožno gospodarstvo	planetarne meje; nosilna sposobnost	regenerativni ekosistemi; zelena delovna mesta
skupno dobro (kako ustvariti kolektivno vrednost?)	delež deležnikov v upravljanju skupnega	uporaba virov ↔ socialni kapital	participatorni proračun; kolektivne/ družbene pogodbe;	pravno-definirane skupne dobrine	zaupanje; odpornost skupnosti

2 Študija primera finske regije Pirkanmaa

Pirkanmaa, regija ravni NUTS 3 na Finskem, ki vključuje 23 občin z mestom Tampere kot osrednjim urbanim središčem, predstavlja vzorčni primer celovitega, integriranega načrtovanja regionalnega razvoja. Pristop regije temelji na zakonsko določenem institucionalnem okviru, jasnih strateških ciljih, sistematičnem spremljanju in učinkovitih finančnih mehanizmih. Primer regije Pirkanmaa ponuja pomembne vpogleda za prakso regionalnega razvoja v Evropski uniji, vključno s Slovenijo.

Finski sistem regionalnega razvoja na ravni NUTS 3 je po pristopu precej podoben slovenskemu. Regije nimajo lastnih proračunov ali davčnih pristojnosti, temveč temeljijo na nacionalnih in evropskih sredstvih, pri čemer imajo regijski sveti pomembno vlogo pri načrtovanju in usklajevanju razvojnih politik ter projektov. Tako kot v Sloveniji se tudi na Finskem regionalni razvoj izvaja skozi partnerstva med občinami, državo in drugimi deležniki, pri čemer regije izvajajo naloge znotraj nacionalno dogovorjenih programskih okvirjev.

Osrednja institucija, ki koordinira regionalni razvoj v regiji Pirkanmaa, je Svet regije Tampere (v angleškem jeziku se regija Pirkanmaa običajno predstavlja kot regija Tampere), ki deluje skladno s finskim Zakonom o regionalnem razvoju (Act on Regional Development ... 2021). Ta regijski organ povezuje prostorsko načrtovanje, izvajanje kohezijske politike in koordinacijo skladov Evropske unije v enotno upravno strukturo, kar omogoča integrirano regionalno upravljanje, skladno z regionalnim razvojnim programom. Ker Svet regije v eni instituciji združuje prostorsko načrtovanje, izvajanje kohezijske politike in upravljanje skladov EU, lahko pri vsaki naložbi hkrati presoja okoljske, socialne in gospodarske učinke, s čimer operacionalizira načela trajnostnega razvoja, družbene pravičnosti in skupnega dobra – rezultat so medsebojno usklajene, sinergijske politike namesto sektorskih kompromisov.

Osrednji strateški dokument regije je Regionalni razvojni program Pirkanmaa 2022–2025 (Council of Tampere Region 2022), ki v enem kratkem, preglednem dokumentu povezuje gospodarske, prostorske,

družbene in okoljske dimenzije razvoja. V njem je opredeljenih pet strateških misij, ki usmerjajo razvoj regije do konca desetletja: pretvorba znanja v gospodarsko in družbeno vrednost, odgovorna rast in industrijsko prestrukturiranje, preprečevanje socialne izključenosti, trajnostno bivanje in mobilnost in mednarodna odprtost regije. Vsako misijo spremljajo kvantitativni cilji, kot so povečevanje deleža obnovljivih virov energije, izboljšanje digitalne dostopnosti ter povečevanje deleža javnega prometa, kar odraža sistemsko mišljenje z eksplicitnim povezovanjem gospodarskih, socialnih in okoljskih ciljev v enovit okvir, pri čemer se teoretsko navezuje na že omenjeno *doughnut* ekonomijo (Council of Tampere Region 2022).

Pomembna inovacija v upravljanju regije Pirkanmaa je uporaba orodja *Situational Picture of Innovation* (Council of Tampere Region 2021), ki sistematično spremlja skoraj 50 kazalnikov, povezanih z inovacijskim ekosistemom, naložbami v raziskave in razvoj, digitalizacijo in internacionalizacijo (za pregled dobre prakse glej tudi Interreg Europe 2018). Takšen pristop temelji na kakovostnih in realnih podatkih ter omogoča sprotno spremljanje in prilagodljivo izvajanje razvojnega programa, kar je značilno za sistemsko mišljenje, saj povratne zanke in medsektorske soodvisnosti omogočajo stalne izboljšave v smeri trajnosti in pravičnosti.

Zavezanost regije Pirkanmaa k okoljski trajnosti je jasno izražena v strategiji Carbon Neutral Pirkanmaa 2030. Strategija opredeljuje šest ključnih področij – promet, energijo, prostorsko načrtovanje, industrijo, kmetijstvo in ogliščne ponore, ki so bistvenega pomena za doseg regionalne podnebne nevtralnosti. V obdobju 2007–2022 je regija dosegla zmanjšanje emisij za več kot 50 % glede na leto 1990, a s tem še ni dosegla zastavljenega cilja, in sicer 80 % zmanjšanja glede na leto 1990 (Council of Tampere Region 2024). Zato je revidirani dokument iz leta 2024 določil, da bo do leta 2030 Pirkanmaa dodatno zmanjšala skupne emisije še za 43,8 %, kar poudarja strogo in merljivo naravo njenih strateških zavez, temelječih na načelih medgeneracijske pravičnosti in odgovornosti do prihodnjih generacij.

Finančni model Pirkanmae deluje na dveh ravneh: z uporabo evropskih strukturnih skladov in nacionalnih finančnih instrumentov. Strategija temelji na ekosistemskih pogodbah med regijo in finsko državo, ki povezujejo gospodarstvo, akademsko sfero in občine v skupnih strateških ciljih. Ta finančna struktura podpira temeljna razvojna načela pravičnosti in trajnosti ter zagotavlja dolgoročno odpornost in koheziven razvoj.

Primer Pirkanmae je v mnogočem v nasprotju s praksami regionalnega razvoja v Sloveniji – zlasti v okviru Dogovorov za razvoj regij – in to kljub sistemskim podobnostim med procesi regionalnega razvoja na ravni NUTS 3. Slovenske regionalne razvojne strategije pogosto ostajajo sektorsko razdrobljene ali projektno zasnovane, kar je primarno posledica nekohezivnosti in parcialnih interesov znotraj samih regij (k čemur bistveno prispeva zakoreninjeno prepričanje, da so regije zgolj seštevki občin na območju posamezne regije), zagotovo pa tudi posledica pomanjkanja sistemskega mišljenja v procesih načrtovanja razvoja in le delnega upoštevanja temeljnih razvojnih načel, kot so pravičnost, trajnost in skupno dobro.

Primer regije Pirkanmaa zato ponuja dragocene lekcije za slovensko regionalno upravljanje. S podobno integrativno strukturo, ki vključuje jasno opredeljene strateške misije, zavezujoče kvantitativne cilje, sprotno spremljanje kazalnikov in prilagodljive finančne mehanizme, bi Slovenija lahko bistveno izboljšala učinkovitost in trajnost svojih razvojnih procesov. Poleg tega transparentnost in participativno odločanje v regiji Pirkanmaa, ki vključuje javno dostopno spremljanje inovacij ter periodične revizije, predstavljata model, ki ga je mogoče prenesti tudi v slovenski kontekst za krepitev legitimnosti in odgovornosti upravljanja.

Kratko orisani primer kaže, da celovito, sistemsko in podatkovno podprto načrtovanje regionalnega razvoja, ki operacionalizira temeljna načela sistemskega mišljenja, trajnosti, pravičnosti in skupnega dobra, pomembno prispeva k uravnoteženemu družbeno-ekonomskemu razvoju in okoljski trajnosti. Takšen pristop krepi regionalno odpornost, hkrati pa se sklada s širšimi strateškimi cilji Evropske unije, zlasti na področjih zelenega prehoda, inovacij in socialne kohezije.

Preglednica 2: Primerjalni pregled modelov celostnega regionalnega razvoja.

vidik	Finska (regija Pirkanmaa / nacionalni okvir)	Slovenija (statistične regije / mehanizem Dogovor za razvoj regije (DRR))
institucija z osrednjo pristojnostjo	svet regije Tampere (regionalni svet): združuje prostorsko načrtovanje, kohezijsko politiko in upravljanje skladov EU v eni organizaciji	ministrstva + regionalna razvojna agencija + razvojni svet regije + svet regije + morebitna koordinacijska telesa: funkcije so razpršene med več teles, odvisne od ministrstev.
temeljni strateški dokument	Regionalni razvojni program regije Pirkanmaa 2022–2025 (en dokument, 5 razvojnih »misij«, kvantificirani kazalniki)	regionalni razvojni program (RRP) 2021–2027 za vsako regijo + dogovor za razvoj regij; enotni mehanizem za vse regije, cilji in kazalniki niso enotni
metodologija načrtovanja	sistemski pristop: integrira gospodarske, prostorske, okoljske in socialne cilje; letna »situacijska slika« zagotavlja sprotne povratne zanke	pretežno sektorsko in projektno usmerjen pristop; sistemski kazalniki in povratne zanke se uporabljajo fragmentarno ali ad-hoc
upravljanje sredstev EU	regijski svet je posredniški organ za ERDF in ESF+; kohezija, prostorsko načrtovanje in podnebni cilji so združeni v enotni proračun	izvajalske agencije in ministrstva ločeno upravljajo sklade; regije nimajo neposrednega vpliva na razdelitev večine sredstev
finančni mehanizmi	ekosistemske pogodbe med državo, regijo, univerzami in podjetji; stabilni večletni okviri	dogovori za razvoj regij (4-letni); odvisnost od letnih razpisov in državnega proračuna
participacija in transparentnost	javno dostopni podatki, vsakoletne javne konference o napredku, vključevanje podjetij in NVO v strateške misije	posvetovanja pri pripravi RRP in deloma tudi DRR; javnost podatkov in spremljanja napredka omejena, praksa variira med regijami
merljivi rezultati	zmanjšanje emisij > 50 % (1990–2022); 260 mio € projektov, merjeni učinki na inovacije in zaposljivost	delni kazalniki na ravni projektov (na primer št. novih delovnih mest, km cest); kumulativni učinki na trajnost in pravičnost se težko merijo
ključne prednosti	integrirano upravljanje, podatkovna podpora, hitra prilagodljivost, jasna odgovornost	močna mreža lokalnih akterjev; izkušnje s partnerskimi projekti EU; pravna podlaga za regionalne dogovore
glavne slabosti / izzivi	odvisnost od državnih transferjev; notranje razlike med razvitejšimi in perifernimi regijami	razdrobljene pristojnosti, kratkoročni projekti, prevlada občinskih interesov, omejena sistemska evalvacija

3 Primerjava finskega in slovenskega modela celostnega načrtovanja regionalnega razvoja s priporočili

V prejšnjih poglavjih smo trdili, da je celostno načrtovanje regionalnega razvoja v Sloveniji še vedno omejeno zaradi prevladujočih sektorskih in parcialnih pristopov, kratkoročnih (projektnih) ciljev ter razdrobljenih razvojnih instrumentov. Praksa v slovenskih regijah kaže, da je kljub vzpostavljenim meha-

nizmom, kot je Dogovor za razvoj regij, dejansko izvajanje razvojnih politik pogosto sektorsko izolirano in zasnovano projektno, z nezadostno povezanostjo gospodarskih, socialnih in okoljskih vidikov. Posledično ostajajo sistemske posledice razvojnih politik pogosto spregledane, dolgoročni učinki pa niso vedno skladni z deklariranimi cilji trajnosti, pravičnosti in skupnega dobra.

Za premostitev omenjenih izzivov ponuja pomembno izhodišče primer finske regije Pirkanmaa, ki je s svojim pristopom vzpostavila sistemsko integriran okvir načrtovanja, temelječ na povezavi prostorskih, gospodarskih, socialnih in okoljskih ciljev. Pirkanmaa v svojem razvojnem pristopu definira pet razvojnih misij, med njimi pretvorbo znanja v družbeno-ekonomsko vrednost, odgovorno prestrukturiranje industrije ter trajnostno bivanje in mobilnost. Posebna inovacija regije je letni proces »situacijske slike inovacij,« ki omogoča sprotno povratno zanko med spremljanjem učinkov in prilagajanjem ukrepov. Takšen pristop ponazarja konkretno uporabo sistemskega mišljenja v praksi – ne zgolj kot analitično metodo, temveč kot temeljno vodilo za oblikovanje politik, ki povezujejo različne sektorje v dolgoročno vzdržni razvojni okvir.

Primer Pirkanmaa ni osamljen v finskem prostoru, temveč odraža širši nacionalni razvojni model, ki temelji na integriranem, večnivojskem in podatkovno podprtem načrtovanju. Finske regije se med seboj precej razlikujejo po ključnih kazalnikih razvoja. Medtem ko regije, kot so Helsinki-Uusimaa, Pirkanmaa in Varsinais-Suomi, izkazujejo visoko stopnjo gospodarske rasti, inovativnosti in privlačnosti za mlado delovno silo, se regije v vzhodni in severni Finski (denimo Kainuu, Laponska, Severna Karelia) soočajo z negativnimi demografskimi trendi, omejeno gospodarsko diverzifikacijo ter večjo izpostavljenostjo okoljskim in infrastrukturnim izzivom. Finska vlada zato aktivno podpira regije z večjimi razvojnimi izzivi s pomočjo ciljno usmerjenih finančnih mehanizmov (kot je v preteklosti slovenska vlada skladno z Zakonom o razvojni podpori Pomurski regiji namenjala posebno pozornost in podporo tej v mnogih kazalnikih najmanj razviti regiji v Sloveniji), kar potrjuje zavezanost načelom pravičnosti in skupnega dobra.

V slovenskem kontekstu predstavlja finski model pomembno primerjalno izhodišče. Z vidika institucionalne strukture in upravne avtonomije so finske regije primerljive s slovenskimi statističnimi regijami. Kljub temu slovenske regije nimajo razvitih podobno celovitih upravljavskih orodij, kot jih uporabljajo mnoge finske regije. Ključni razliki sta predvsem v (1) zmožnosti sistemskega povezovanja ukrepov na različnih ravneh (lokalni, regijski, državni) in (2) razvitosti mehanizmov povratnih zank, ki omogočajo dinamično in sprotno prilagajanje strategij.

Ob tem se poraja vprašanje, kako lahko slovenski sistem Dogovorov za razvoj regij nadgradi obstoječo prakso in postane bolj usklajen s celostnim, dolgoročnim in sistemskim razumevanjem razvoja. Prvi korak bi moral vključevati razvoj sistemskih kazalnikov, ki presežejo zgolj ekonomske in infrastrukturne metrike ter vključujejo tudi vidike socialne vključenosti, podnebne pravičnosti, zdravja, dostopnosti storitev in kakovosti prostora. Sistemski kazalniki, podprti s kakovostnimi in aktualnimi podatki, bi bili temelj regionalnih razvojnih programov, katerih bistvene prvine so strateški cilji in vizija razvoja, medtem ko bi projektni predlogi morali nedvoumno izkazovati regijski pomen ter povezavo s strateškimi cilji razvojnih programov, o čemer bi presojala neodvisna, čezsektorska in multidisciplinarna komisija. Nadalje bi bilo smiselno še bolj okrepiti vlogo regionalnih razvojnih agencij kot nosilk strateškega povezovanja sektorjev in kot posrednic med lokalnimi pobudami, regijskimi potrebami in strateškim prioritetami ter državno politiko. Na ta način bi posamezne regije na ravni NUTS 3 lahko avtonomno oblikovale svoje razvojne politike ter tudi učinkoviteje spremljale in vrednotile njihovo izvajanje.

S tem bi se slovenska regionalna politika lahko odmaknila od pretežno projektno usmerjenega modela k strateškemu, sistemsko podprtemu okvirju, ki bi omogočil bolj prožno in pravičnejšo porazdelitev sredstev ter večjo odpornost na dolgoročne družbene in okoljske spremembe. Integracija sistemskega mišljenja z načeli pravičnosti, trajnosti in skupnega dobra tako ostaja ne le normativni ideal, temveč nujen temelj za učinkovito prihodnjo obliko regionalnega razvoja v Sloveniji.

4 Sklep

Povezovanje sistemskega mišljenja s temeljnimi načeli pravičnosti, trajnosti in skupnega dobra je ključno za učinkovito načrtovanje regionalnega razvoja. Celosten pristop omogoča učinkovitejše soočanje s kompleksnimi družbeno-ekonomskimi in okoljskimi izzivi ter zagotavlja večjo odpornost in pravičnost v razvoju regij.

Primer finske regije Pirkanmaa jasno kaže, kako lahko sistemska integracija strateških ciljev, participativno upravljanje ter redno spremljanje implementacije prispevajo k uspešnemu regionalnemu razvoju. Tak pristop bi bil zelo koristen tudi za slovenske regije na ravni NUTS 3, kjer je potrebno preseči obstoječo sektorsko in občinsko razdrobljenost ter projektno naravnost in okrepiti institucionalno sodelovanje, strokovnost razvojnih agencij ter s podatki podprto fleksibilnost.

Za uspešen prehod Slovenije v celosten razvojni model morajo regionalne strategije vključevati sistemski pristop, ki zagotavlja dolgoročno trajnost, socialno pravičnost in odgovorno upravljanje virov. Šele s tem bodo slovenske regije pridobile na odpornosti in ustvarile pogoje za trajno blaginjo vseh svojih prebivalcev.

5 Viri in literatura

- Act on Regional Development and Implementation of the European Union's Regional and Structural Policy. Statute Book of Finland 756/2021. Helsinki.
- Aristotel. 1994: Nikomahova etika. Ljubljana.
- Bertolini, L., le Clercq, F., Kapoen, L. 2005: Sustainable accessibility: A conceptual framework to integrate transport and land use plan-making. Two test-applications in the Netherlands and a reflection on the way forward. Transport Policy 12-3. Amsterdam. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.tranpol.2005.01.006>
- Bollier, D. 2014: Think like a commoner: A short introduction to the life of the commons. Gabriola.
- Brundtland, G. H. 1987: Our Common Future: Report of the World Commission on Environment and Development. Ženeva.
- Council of Tampere Region. 2021: Tampere Region's Situational Picture of Innovation. Medmrežje: <https://aineistopankki.pirkanmaa.fi/fi/?gallery=36740> (17. 4. 2025).
- Council of Tampere Region. 2022: Pirkanmaan alueellinen kehittämisohjelma 2022–2025, Regional Development Programme 2022–2025. Medmrežje: <https://aineistopankki.pirkanmaa.fi/fi/?gallery=36753> (17. 4. 2025).
- Council of Tampere Region. 2024: Tiekartta kohti hiilineutraalia Pirkanmaata 2030, Päivitys 2024. Medmrežje: <https://aineistopankki.pirkanmaa.fi/fi/?gallery=36867/> (17. 4. 2025).
- Fainstein, S. 2010: The Just City. Ithaca.
- Florida, R. 2017: The New Urban Crisis: How Our Cities Are Increasing Inequality, Deepening Segregation, and Failing the Middle Class – and What We Can Do About It. New York.
- Forrester, J. W. 1969: Urban Dynamics. Cambridge.
- Friedmann, J. 1966: Regional Development Policy: A Case Study of Venezuela. Cambridge.
- Geels, F. W. 2011: The multi-level perspective on sustainability transitions: Responses to seven criticisms. Environmental Innovation and Societal Transitions 1. Amsterdam.
- Goluža, M. 2022: Konflikti pri umeščanju prometne infrastrukture v prostor v Sloveniji: doktorska disertacija. Ljubljana. Medmrežje: <https://www.dlib.si/stream/URN:NBN:SI:DOC-2BI6L0HF/8156a332-fe9e-4719-93fd-02caf75afabf/PDF> (20. 6. 2025).
- Habermas, J. 1981: Theorie des kommunikativen Handelns. Frankfurt am Main.
- Harvey, D. 1973: Social Justice and the City. Baltimore.
- Healey, P. 1997: Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies. London.

- Healey, P. 2007: *Urban Complexity and Spatial Strategies: Towards a Relational Planning for Our Times*. London.
- Interreg Europe. 2018: *Situational Picture of Innovation (Innokartta)*. Medmrežje: <https://www.inter-regeurope.eu/good-practices/situational-picture-of-innovation-0> (18. 4. 2025).
- Jonas, H. 1979: *Das Prinzip Verantwortung*. Frankfurt am Main.
- Meadows, D. H. 2008: *Thinking in Systems: A Primer*. Vermont.
- Nared, J. 2023: *Teritorialna kakovost življenja v Sloveniji*. Ljubljana. Medmrežje: <https://www.dlib.si/stream/URN:NBN:SI:DOC-5L4PXTQ9/d993a526-4d02-4201-9886-2622f4809170/PDF> (20. 6. 2025).
- Ostrom, E. 1990: *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge.
- Pike, A., Rodríguez-Pose, A., Tomaney, J. 2017: *Local and Regional Development*. London.
- Razvojni center Murska Sobota 2022: *Regionalni razvojni program pomurske regije 2022–2027*. Medmrežje: https://www.rcms.si/upload/files/RRP_Pomurje_2021-2027_13-6-2022.pdf (20. 6. 2025).
- Rawls, J. 1971: *A Theory of Justice*. Cambridge.
- Raworth, K. 2017: *Doughnut Economics: Seven Ways to Think Like a 21st-Century Economist*. London.
- Richardson, G. P. 2011: *Reflections on the foundations of system dynamics*. *System Dynamics Review* 27. DOI: <https://doi.org/10.1002/sdr.462>
- Sen, A. 2009: *The Idea of Justice*. Cambridge.
- Sterman, J. D. 2000: *Business Dynamics: Systems Thinking and Modeling for a Complex World*. Boston.
- Šmid Hribar, M., Kozina, J., Bole, D., Urbanc, M. 2018: *Javno dobro, skupni viri in skupno*. (20. 6. 2025).