

POROČILO O REGIONALNEM RAZVOJU KOT INSTRUMENT ZA MERJENJE REGIONALNEGA RAZVOJA IN VREDNOTENJE DOSEGANJA CILJEV REGIONALNE POLITIKE

Simon Kušar

Univerza v Ljubljani, Filozofska fakulteta, Oddelek za geografijo
simon.kusar@ff.uni-lj.si

DOI: https://doi.org/10.3986/9789610510345_01

IZVLEČEK

Poročilo o regionalnem razvoju kot instrument za merjenje regionalnega razvoja in vrednotenje doseganja ciljev regionalne politike

Merjenje regionalnega razvoja je del celostnega načrtovanja, ki omogoča ugotavljanje razvojnega stanja, spremljanje razvojnih procesov in preverjanje doseganja ciljev regionalne politike. Poročilo o regionalnem razvoju je instrument za vmesno, sprotno ali končno vrednotenje, s katerim preverjamo doseganje ciljev regionalne politike. Leta 2023 je bilo v Sloveniji pripravljeno poročilo o regionalnem razvoju, v katerem so bili z vidika doseganja ciljev nacionalne regionalne politike analizirani novejši razvojni procesi v razvojnih regijah. V prispevku predstavljamo uporabljen metodološki pristop ter izpostavljam ključne izzive vrednotenja regionalnega razvoja v Sloveniji. Metodološke izkušnje in vsebinske ugotovitve ponujajo podlago za zasnovo sistematičnega spremljanja in vrednotenja regionalne politike v Sloveniji.

KLJUČNE BESEDE

regionalni razvoj, regionalna politika, cilji regionalne politike, vrednotenje, metodološki listi, razvojne regije, Slovenija

ABSTRACT

Regional development report as an instrument for measuring regional development and evaluating the achievement of regional policy objectives

Measuring regional development is a step in integrated planning, enabling the evaluation of development, monitoring of development processes and the assessing the achievement of regional policy objectives. A regional development report is a tool for the interim, mid-term or final evaluation of regional policy outcomes. In 2023, a regional development report was prepared in Slovenia, analysing recent development processes in the development regions against national regional policy objectives. This paper outlines the methodological approach applied, highlights key evaluation challenges, and demonstrates how the analytical findings can inform the development of a systematic framework for monitoring and evaluating regional policy.

KEY WORDS

regional development, regional policy, regional policy goals, evaluation, methodology sheets, development regions, Slovenia

1 Uvod

Merjenje in vrednotenje regionalnega razvoja je potrebno umestiti v dva konceptualna sistema: prvi se nanaša na splošno spremljanje stanja v prostoru in ocenjevanje razvojnih teženj, drugi pa na vrednotenje v planerskem procesu (Kušar 2021). Merjenje regionalnega razvoja v tem primeru poteka v vseh fazah: na začetku izvajanja razvojnih programov (*ex-ante* vrednotenje), med izvajanjem (sprotno ali vmesno vrednotenje) ter na koncu izvajanja razvojnega programa (*ex-post* vrednotenje). Vrednotenje poteka na dveh področjih: na finančnem in na vsebinskem. Finančno vrednotenje je namenjeno preverjanju ustreznosti porabe finančnih sredstev ter učinkovitosti izvedbe programov in projektov. Vsebinsko vrednotenje se nanaša na doseganje ciljev, pa tudi na ugotavljanje ožjih in širših vplivov razvojnih projektov in programov, predvsem v kontekstu posrednih in neposrednih učinkov na regionalne in prostorske strukture na nekem območju (Nared 2007, Nared in Kavaš 2009).

Merjenje regionalnega razvoja za vrednotenje doseganja ciljev regionalne politike je bilo v preteklosti omejeno z neustrezno opredeljenimi cilji in neizgrajenim podpornim sistemom za spremljanje regionalne politike. Cilje regionalnega razvoja so sicer opredelili Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (1999), Strategija regionalnega razvoja Slovenije (2001) in prenovljeni Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (2005), a kljub številnim strokovnim prizadevanjem (na primer Nared in Ravbar 2003; Nared 2007; Nared in Kavaš 2009; Pečar 2020) vzporedno niso bili oblikovani sistematični podporni sistemi za preverjanje njihovega doseganja. Aktualni Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (2011) sploh ne vsebuje ciljev regionalne politike, področje regionalnega razvoja v Sloveniji prav tako nima svoje sektorske strategije (Pečar 2020). Zato so bili leta 2019 zunaj strateškega in zakonodajnega okvira opredeljeni cilji regionalne politike za novo programsko obdobje 2021–2027. Oblikovani so bili na podlagi Strategije razvoja Slovenije 2030 (2017), Strategije prostorskega razvoja Slovenije 2050 (Resolucija ... 2023) in Evropske kohezijske politike 2021–2027 (Cilji ... 2019). Umeščenost ciljev regionalne politike med našete strateška razvojna dokumenta in cilje kohezijske politike na ravni Evropske unije je skladno z načelom hierarhije ciljev med različnimi teritorialnimi enotami planiranja (Evropska unija – država – regija). Hkrati umeščenost ciljev in kazalnikov za merjenje njihovega doseganja v sistema državne razvojne strategije in prostorske razvojne strategije je omogoča preverjanje doseganja najširših razvojnih ciljev države na regionalni ravni.

Regionalna politika si je zastavila štiri splošne cilje s horizontom do leta 2030. Usmerjeni so v krepitev razvojne moči regij na podlagi lastnih razvojnih potencialov in globalnih priložnosti. Posamezni cilji so še podrobneje specificirani (Cilji ... 2019).

Prvi cilj se nanaša na dvig kakovosti življenja v vseh regijah z uravnoteženim gospodarskim, družbenim in okoljskim razvojem, ki temelji na načelih trajnostnega razvoja. Kakovost življenja je opredeljena skozi 15 področij (najprej je bilo opredeljenih 12 področij, kasneje dodana še tri), ki se navezujejo na cilje strategije razvoja Slovenije 2030, odgovarjajo pa tudi na najnovejše izzive, s katerimi se soočajo regije. Področja kakovosti življenja so: delo, stanovanja, dohodek, zdravje, izobrazba, socialna izključenost, okolje, prostor, dostopnost, kultura, upravljanje, varnost, pa tudi podnebne spremembe, digitalna preobrazba in energetska samooskrba.

Drugi cilj se nanaša na razvojno dohitevanje evropskih regij. Cilj je podrobneje opredeljen s tremi specifičnimi cilji:

1. hitrejši gospodarski razvoj vseh razvojnih regij (NUTS 3) od povprečnega v EU, merjeno z bruto domačim proizvodom (BDP) po kupni moči na prebivalca,
2. hitrejši razvoj kohezijske regije Vzhodna Slovenija (NUTS 2) od sosednjih regij (NUTS 2), merjeno z BDP po kupni moči na prebivalca,
3. hitrejši razvoj kohezijske regije Zahodna Slovenija (NUTS 2) od sosednjih regij (NUTS 2), merjeno z BDP po kupni moči na prebivalca.

Tretji cilj se nanaša na zmanjšanje regionalnih razvojnih razlik. Regionalna politika je znotraj tretjega splošnega cilja opredelila dva specifična cilja:

1. zmanjšanje regionalnih razvojnih razlik v Sloveniji,
2. ohranjanje poseljenosti in razvojne vitalnosti problemskih območij.

Četrti cilj se nanaša na uresničevanje razvojnih potencialov in izkoriščanje globalnih priložnosti z mednarodnim medregionalnim povezovanjem in sodelovanjem (vsi cilji so povzeti po Cilji ... 2019).

Gradivo s cilji regionalne politike, ki ga je pripravilo Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo Republike Slovenije, pristojno za področje regionalnega razvoja, prinaša tudi kazalnike za njihovo spremljanje. Oblikovani sta bili dve skupini kazalnikov: vodilni kazalniki so namenjeni spremljanju regionalne politike na državni in regionalni ravni, dopolnilni kazalniki pa so podpora sistemu merjenja in vrednotenja. Služijo dodatnemu pojasnjevanju vodilnih kazalnikov. Izbor vodilnih kazalnikov izhaja iz strateških usmeritev regionalne politike, Strategije razvoja Slovenije 2030, Strategije prostorskega razvoja Slovenije 2050, ciljev Evropske kohezijske politike 2021–2027 ter strateških usmeritev sektorjev. Opredeljene so izhodiščne in ciljne vrednosti za posamezne kazalnike, prikazane so vrednosti kazalnikov za izbrana leta, pa tudi kratka ocena stanja na področju regionalnega razvoja (Cilji ... 2019). Doseganje ciljev regionalne politike v obdobju 2008–2018 je bilo podrobneje analizirano v Delovnem zvezku Urada za makroekonomske analize in razvoj (Pečar 2020). Uporabljeni metodološki pristop in način analize podatkov sta služila kot izhodišče za pripravo poročila o regionalnem razvoju za naslednje srednjeročno obdobje 2008–2022.

Poročilo o regionalnem razvoju je instrument, s katerim lahko v kontekstu predhodnega, vmesnega ali sprotne vrednotenja, pa tudi na koncu programskega obdobja preverjamo doseganje ciljev regionalne politike v Sloveniji. Poročilo o regionalnem razvoju 2018–2022 (Kušar, Lampič in Bobovnik 2023b) je bilo namenjeno merjenju razvojnih procesov v regijah in vrednotenju doseganja ciljev regionalne politike v obdobju 2018–2022, hkrati pa je tudi metodološki doprinos k vzpostavitvi sistematičnega spremljanja in vrednotenja regionalne politike v Sloveniji.

Namen prispevka je predstaviti metodološke pristope, ki so bili uporabljeni pri zasnovi in pripravi Poročila o regionalnem razvoju 2018–2022 (Kušar, Lampič in Bobovnik 2023a). Poudarek je na oblikovanju metodološkega pristopa k merjenju regionalnega razvoja v Sloveniji, kar predstavljamo v drugem poglavju. V naslednjem poglavju so kratko predstavljene ključne ugotovitve o doseganju ciljev regionalne politike v Sloveniji 2018–2022, do katerih smo prišli z zasnovnim pristopom. Prispevek se zaključuje s kritičnim vrednotenjem uporabljenega metodološkega pristopa ter poda možne smeri prihodnjega razvoja sistema merjenja in vrednotenja razvojnih ciljev, posredno tudi regionalnega razvoja v Sloveniji.

2 Metodološki pristop pri izdelavi Poročila o regionalnem razvoju 2018–2022

Pri izdelavi Poročila o regionalnem razvoju 2018–2022 smo izhajali iz analize Pečar (2020), ki je analizirala doseganje ciljev regionalne politike za obdobje do leta 2030 s podatki od leta 2008 do leta 2018. Gradivo, ki ga je oblikovala, je bila pomembna referenčna točka za zasnovo poročila o regionalnem razvoju 2018–2022. Pri opredeljevanju razvojnih procesov v regijah so bili uporabljeni tudi ti podatki. Na metodološki ravni pa smo skušali poiskati še drugačne načine analize in predstavitve, ki bi omogočali čim lažji vpogled v doseganje ciljev regionalne politike, pa tudi opredelitev ključnih razvojnih trendov v slovenskih regijah. To pomeni, da nismo razvijali novih kazalnikov, s katerimi bi merili regionalni razvoj, ampak smo jih povzeli po obstoječih gradivih. Nadgradili pa smo metodološki vidik z oblikovanjem metodoloških listov za vsak kazalnik ter različnimi metodami, s katerimi smo merili in vrednotili regionalni razvoj (Kušar, Lampič in Bobovnik 2023a).

2.1 Metodološki listi

Metodološki listi so orodje, s katerim oblikujemo skupno terminologijo za predstavitev temeljnih značilnosti kazalnikov, njihovo povezanost s planerskimi cilji ter opredelimo njihovo znanstveno relevantnost (Kušar in Černe 2006).

V metodoloških listih opredelimo štiri temeljne skupine podatkov o kazalnikih oziroma opredelimo njihove metapodatke (Kušar in Černe 2006; Wong 2006):

1. identifikacijske podatke o kazalniku (ime kazalnika),
2. položaj kazalnika v sistemu kazalnikov,
3. značilnosti kazalnika: način merjenja, prostorska enota, dostopnost podatkov,
4. relevantnost kazalnika z vidika analize.

Pri zasnovi sistema kazalnikov leta 2019, s katerimi naj se spremlja doseganje ciljev regionalne politike v Sloveniji v programskem obdobju 2021–2027 oziroma do leta 2030, metodološki listi, se pravi natančen opis meta podatkov kazalnikov, niso bili zasnovani. Da bi zapolnili to vrzel in omogočili sistematično pripravo novih poročil za naslednja srednjeročna obdobja, smo vsak kazalnik opisali na enoten način. Za vsak kazalnik, uporabljen v analizi, so tako na enoten način zapisani zaporedna številka kazalnika v povezavi z zaporednim ciljem, ki ga kazalnik spremlja, ime kazalnika, računska operacija, potrebna za izračun (v primeru, da podatek ni uporabljen v osnovni obliki), enota, vsebinska opredelitev kazalnika, ki potrjuje njegovo uporabnost v sistemu kazalnikov, vir za izračun kazalnika, časovno dostopnost podatkov za izračun kazalnika, navedene pa so tudi prostorske enote, za katere je podatek na voljo. Metodološki list vsebuje tudi morebitne opombe, ki izpostavijo metodološke, podatkovne in vsebinske specifičnosti kazalnika.

2.2 Metodološki pristop za cilj 1

Pri opisu in analizi kazalnikov smo izhajali iz naslednje vsebinske strukture:

1. opredelitev umeščenosti kazalnika v sistem ciljev regionalne politike in kazalnikov za njihovo spremljanje ter njihove vloge pri merjenju regionalnega razvoja,
2. če je kazalnik del sistema kazalnikov za spremljanje ciljev Strategije razvoja Slovenije 2030, smo izpostavili ciljno vrednost za leto 2030,

Preglednica 1: Sestava metodološkega lista za kazalnike za merjenje regionalnega razvoja (Kušar 2023).

številka	identifikacijska številka kazalnika je povezana s posameznim ciljem regionalne politike v obdobju 2021–2027
ime	ime kazalnika
izračun	računska operacija za izračun kazalnika
enota	enota podatkov
opredelitev	natančnejša (vsebinska) opredelitev kazalnikov
vir	vir podatkov za izračun kazalnika
časovna dostopnost	ali so podatki dostopni letno, obdobjno
časovna dostopnost 2018–2022	opredelitev, ali so podatki dostopni za obdobje priprave poročila o regionalnem razvoju: celotno obdobje (2018–2022), posamezna leta (našteto)
prostorska enota	prostorska enota, za katero so dostopni podatki za izračun kazalnika: Slovenija (SI), kohezijski regiji (NUTS 2), statistične/razvojne regije (NUTS 3)
opombe	vsebinske in/ali metodološke opombe, ki omogočajo natančnejšo opredelitev kazalnika in pojasnijo morebitne metodološke izzive glede zbiranja, obdelave ali prikaza podatkov (po potrebi)

3. nujne metodološke opombe,
4. opis stanja po razvojnih regijah leta 2022,
5. opis povprečnega stanja v obdobju 2018–2022,
6. opis trendov razvoja v obdobju 2018 in 2022 s posebnim poudarkom na letu 2020 (epidemija covid-19),
7. primerjava razvojnih trendov z razvojnimi trendi/podatki po letu 2008 do vključno leta 2017, primerjava s ciljnimi vrednostmi Strategije razvoja Slovenije 2030 (kjer relevantno).

Med besedilom so izpostavljene temeljne ugotovitve: katere razvojne regije izstopajo, kakšen je splošen razvojni trend, kakšen je bil razvojni trend v času epidemije covid-19 in druge relevantne ugotovitve.

Vrednosti kazalnikov so v Poročilu o regionalnem razvoju 2018–2022 (Kušar, Lampič in Bobovnik 2023b) predstavljene v preglednicah in grafično.

V preglednicah so podatki po razvojnih regijah in za Slovenijo po letih za obdobje 2018–2022 ter povprečne vrednosti kazalnika v tem obdobju. Dodan je grafični trend od 2008 oziroma 2009 do zadnjih razpoložljivih podatkov, ki omogoča opisno analizo razvojnih trendov v daljšem časovnem obdobju.

V preglednicah je grafično prestavljen tudi relativni položaj razvojnih regij glede na stanje leta 2022, oziroma zadnji razpoložljiv podatek. Relativni položaj je določen na podlagi ranžirne vrste vrednosti kazalnikov, razporejenih od največje do najmanjše vrednosti. Določeni so bili trije razredi, prikazani z tremi različnimi barvami. Izpostavljena so prva in zadnja tri mesta. Pri določenih kazalnikih je bil uporabljen inverzni pristop pri določanju relativnega položaja regij po rangih, saj višja vrednost kazalnika pomeni slabše razvojno stanje. Ti kazalniki so: stopnja tveganja socialne izključenosti, povprečna velikost funkcionalno razvrednotenih območij, stopnja stanovanjske prikrajšanosti po kakovosti stanovanja, ekološki odtis, delež oseb, ki so poročale o težavah s kriminalom, vandalizmom ali nasiljem v svojem bivalnem okolju in izpust toplogrednih plinov (CO₂) po virih izpustov. Pri teh kazalnikih smo zato izračunali inverzen rang, tako da so vrednosti rangov primerljive pri vseh kazalnikih (vrednost 1 vedno pomeni najboljše razvojno stanje regije, vrednost 12 pa najslabše).

V preglednici je z uporabo simbolov nakazan razvojni trend v obdobju 2018–2022. Zelena puščica, ki kaže trend navzgor, kaže ugoden trend razvoja. Rdeča puščica, ki je usmerjena navzdol, kaže na razvojno nazadovanje oziroma na negativen trend. Rumena puščica, usmerjena v desno, nakazuje stagnacijo ali razvoj v okviru vrednosti, ki velja za Slovenijo.

Kazalniki, uporabljeni pri merjenju regionalnega razvoja in vrednotenju doseganja ciljev regionalne politike, se med seboj razlikujejo glede na kakovost in količino podatkov. Nekateri kazalniki temeljijo na uveljavljenem rednem sistematičnem zbiranju podatkov ali na registrskih virih, na anketnem zbiranju podatkov, za nekatere pa so bila potrebna posebna zbiranja podatkov. Glede na te značilnosti se način obravnave in predstavitev kazalnikov v okviru prvega splošnega cilja regionalne politike v Sloveniji nekoliko razlikuje, oziroma prilagaja obstoječim metodološkim možnostim.

Stanje iz leta 2022, oziroma glede na zadnji razpoložljivi podatek po razvojnih regijah, smo prikazali grafično (stolpični grafikon). V grafično predstavitev smo vključili stanje v Sloveniji in, kjer je to mogoče oziroma relevantno, s ciljno vrednostjo za leto 2030, povzeto po Strategiji razvoja Slovenije 2030. Takšen način grafične predstavitve omogoča hiter vpogled v razvojno stanje leta 2022, razmerja med regijami, razmerja med regijami in povprečnim stanjem v Sloveniji ter razmerja med regijami in ciljno vrednostjo (zeleno stanje) leta 2030.

2.3 Metodološki pristop za cilj 2

Drugi splošni cilj regionalne politike Razvojno dohitevanje evropskih regij je zastavljen na ravni razvojnih regij in dveh kohezijskih regijah (NUTS 2). Za preverjanje doseganja drugega cilja smo uporabili kazalnik BDP na prebivalca v standardu kupne moči (SKM). Predstavljen je z indeksi, pri čemer je I = 100 vrednost kazalnika za višjo teritorialno enoto (Evropska unija). Podatke o smo pridobili iz zbirke Eurostata.

Pri vrednotenju doseganja prvega specifičnega cilja (hitrejši gospodarski razvoj vseh razvojnih regij v od povprečnega v Evropski uniji) smo uporabili indekse BDP na prebivalca po razvojnih regijah in letih, pri čemer je bila vrednost BDP na prebivalca Evropske unije (EU-27) označena kot baza oziroma indeks 100. V analizi smo izhajali tako iz interpretacije indeksov kot tudi interpretacije indeksov v smislu doseganja povprečne razvitosti Evropske unije. Na podlagi podatkov, tudi za dostopne podatke za obdobje pred letom 2018, smo ocenili splošen razvojni trend zaostajanja za razvojem v Evropski uniji ali hitrejše doseganje povprečja Evropske unije.

Pri analizi drugega in tretjega specifičnega cilja (hitrejši razvoj kohezijskih regij od sosednjih NUTS 2 regij) smo metodološko izhajali iz enakega pristopa pri vrednotenju doseganja kot pri prvem specifičnem cilju.

2.4 Metodološki pristop za cilj 3

Za opredeljevanje dinamike razvojnih razlik med regijami smo uporabili več metod:

1. opredelitev najbolj razvite (z najvišjo vrednostjo izbranega kazalnika) in najmanj razvite regije (z najnižjo vrednostjo izbranega kazalnika),
2. razmerje v vrednosti izbranega kazalnika med najbolj in najmanj razvito regijo s pomočjo naslednje formule:

$$R_i = \frac{X_i}{x_i}$$

pri čemer je:

R_i – razmerje v vrednosti BDP na prebivalca med najmanj in najbolj razvito regijo v času i

X_i – vrednost BDP na prebivalca najbolj razvite regije v času i

x_i – vrednost BDP na prebivalca najmanj razvite regije v času i

Vrednost 1 predstavlja najmanj razvito regijo, vrednost drugega dela razmerja pa predstavlja najbolj razvito regijo, in sicer kolikokratnik vrednosti preučevane spremenljivke ima v primerjavi z najmanj razvito regijo. Če so razmerja zelo visoka, potem so razvojne razlike med regijami zelo velike; če se razmerja v času povečujejo, potem prihaja do naraščanja razvojnih razlik in obratno,

3. izračun koeficienta – variance naravnih logaritmov vrednosti spremenljivke, ki omogoča spremljanje skupnih regionalnih razvojnih razlik med različnimi obdobji (glej na primer Rodriguez-Pose in Gill 2004); višje kot so izračunane vrednosti variance, večje so razvojne razlike med regijami. Podobno analizo je na podatkih za prostorske enote današnjih statističnih regij v Sloveniji od leta 1971 že testiral Kušar (2021).

Kazalniki, za katere smo izračunali koeficient in razmerji, so:

1. BDP na prebivalca,
2. neto razpoložljiv dohodek na prebivalca,
3. indeks delovne migracije.

Opredeljene in izračunane vrednosti smo prikazali v preglednicah. Koeficient smo prikazali tudi grafično, da smo lažje razbrali razvojne trende medregionalnih razlik v Sloveniji.

Drugi specifični cilj se nanaša na ohranjanje poseljenosti in razvojne vitalnosti problemskih območij. Pri primerjavi podatkov za obmejna problemska območja (OPO) in notranjostjo Slovenije (območje, ki ne sodi med OPO), smo uporabili štiri kazalnike: število prebivalcev, gostota poselitve (število prebivalcev na kvadratni kilometer), indeks staranja in indeks delovne migracije. Podatke smo zbrali po občinah, saj Uredba o določitvi obmejnih problemskih območij (2022) opredeljuje občine, ki sodijo med obmejna problemska območja. Seštevek absolutnih vrednosti podatkov je omogočil izračun vrednosti kazalnikov skupaj za vsa obmejna problemska območja, občine, ki ne sodijo med obmejna problemska območja (notranjost Slovenije) in za Slovenijo kot celoto.

2.5 Metodološki pristop za cilj 4

Cilj dopolnjuje prve tri splošne cilje iz dimenzije medregionalnega razvojnega povezovanja in sodelovanja. Vodilni kazalnik, število potrjenih projektov Evropskega teritorialnega sodelovanja (ETS) s slovenskimi partnerji, odraža intenziteto mednarodnega povezovanja in sodelovanja v regijah, čeprav ne zajema vseh možnih oblik medregionalnega projektnega sodelovanja, kot so HORIZON, LIFE+, Digital Europe, Creative Europe, COSME, CEF, Yef, ERASMUS in druge. Analiza kazalnika je potekala na enak način kot analiza kazalnikov pri prvem splošnem cilju regionalne politike.

2.6 Metodološki pristop za analizo regionalnega razvoja po razvojnih regijah

Rezultate analiz smo prikazali tudi za vsako razvojno regijo posebej, v obliki tako imenovanega portreta regije. Ocenili smo razvojni položaj vsake razvojne regije posebej glede na vse štiri splošne cilje regionalne politike v Sloveniji. Za vsako razvojno regijo je na začetku zbranih nekaj osnovnih informacij in kartografski prikaz z lokacijo.

V nadaljevanju regijskega portreta sledi predstavitev rezultatov glede doseganja 1. cilja, to je kakovosti življenja v regijah. Pripravljen je kratek komentar rezultatov, pri čemer so izpostavljene le posebnosti in izstopajoči kazalniki, saj so podrobnejše analize vsakega kazalnika predstavljene v predhodnih poglavjih. Rezultati analiz kazalnikov, ki prikazujejo kakovost življenja v regijah, so prikazani tudi v obliki polarnega grafikona, pri čemer so kazalniki razporejeni od najboljše do najslabše uvrstitve regije. Za tak način prikaza smo se odločili, da lahko hitro identificiramo področja, na katerih je regija primerljivo boljša ali slabša od preostalih regij. Tudi prikaz je na ta način bolj pregleden in jasn kot v primeru razvrstitve kazalnikov po privzetem vrstnem redu. Barve, uporabljene v grafikonu, odražajo kategorizacijo iz ranžirne vrste, glede na posamezen kazalnik.

Pri analizi doseganja 2. cilja smo grafično predstavili indekse BDP v SKM na prebivalca razvojnih regij ter Slovenije in Evropske unije (vrednost EU = indeks 100). S pomočjo analize doseganja razvojnega povprečja Evropske unije smo ocenili razvojni položaj vsake razvojne regije ter ocenili trend približevanja povprečju Evropske unije merjene z BDP na prebivalca.

Analiza vključuje še primerjavo razvojnih regij z obmejnimi NUTS 3 regijami v sosednjih državah, glede na doseženo raven razvitosti. Ocenili smo tudi, ali je bil razvoj slovenskih razvojnih regij hitrejši od razvoja NUTS 3 regij, na katere mejijo. Pri analizah in medsebojnih primerjavah smo izhajali iz podatkov za obdobje 2018–2020 ali 2021, odvisno od razpoložljivosti podatkov. Ocenili smo medsebojna razvojna razmerja med analiziranimi regijami, tudi za predhodna leta.

Pri oceni doseganja 3. cilja regionalne politike smo opredelili, ali je bila pri analizi tega cilja posamezna razvojna regija izpostavljena kot najmanj ali najbolj razvita.

Pri oceni doseganja 4. cilja regionalne politike smo opredelili stanje na področju evropskega teritorialnega sodelovanja za vsako od razvojnih regij.

3 Ključni rezultati analiz za obdobje 2018–2022

Na podlagi analize doseganja splošnih in specifičnih ciljev regionalne politike v Sloveniji za obdobje 2018–2022 ugotavljamo naslednje (Kušar, Lampič in Bobovnik 2023b):

Napredek na področju kakovosti življenja je bil zabeležen pri šestih področjih. Pri dveh področjih napredek ni bil zabeležen, in sicer pri zdravju in kulturi. Pri štirih področjih je prišlo v obdobju 2018–2022 do delnega dviga kakovosti življenja v regijah. Razlog za takšno oceno je v tem, da je v pomembnem delu razvojnih regij prišlo do zmanjševanja kakovosti življenja ali je prišlo le do stagnacije stanja oziroma skromne spremembe. Na treh področjih dviga kakovosti življenja ni bilo mogoče oceniti, ker podatki niso omogočili medletnih primerjav (področji okolje in podnebne spremembe) ali te primerjave zaradi

metodoloških razlogov niso smiselne (upravljanje). Kljub temu je bilo v Poročilu o regionalnem razvoju ugotovljeno, da je bil prvi splošni cilj regionalne politike v Sloveniji v pomembni meri dosežen.

V okviru drugega splošnega cilja regionalne politike so določeni trije specifični cilji: hitrejši gospodarski razvoj vseh razvojnih regijah od povprečnega v EU ter hitrejši razvoj kohezijske regije Vzhodna Slovenija od sosednjih NUTS 2 regij, prav tako pa hitrejši razvoj kohezijske regije Zahodna Slovenija od sosednjih NUTS 2 regij.

Na podlagi analize kazalnika indeks BDP na prebivalca, merjenega v standardu kupne moči (EU = 100), lahko povzamemo, da večina razvojnih regij v obdobju 2018–2021 ni gospodarsko rasla hitreje kot Evropska unija, ampak so sledile podobnemu razvojnemu trendu. V analiziranem obdobju so zmanjšale razkorak do povprečne razvitosti Evropske unije le Osrednjeslovenska, Podravska in Zasavska regija. Zaostajanje je bilo zabeleženo pri Obalno-kraški in Gorenjski regiji. Od ciljne vrednosti leta 2030 (povprečje Evropske unije) so najbolj oddaljene Zasavska, Pomurska in Primorsko-Notranjska regija.

Kohezijska regija Vzhodna Slovenija je leta 2021 dosegla 74 % povprečne razvitosti Evropske unije. V primerjavi s sosednjimi regijami na ravni NUTS 2 se je po razvitosti uvrščala v njihovo sredino. V obdobju 2018–2021 se je približala povprečju Evropske unije za dve indeksni točki oziroma se pomaknila z indeksa 72 na indeks 74. Razvijala se je hitreje kot sosednje regije na ravni NUTS 2 v Avstriji in na Madžarskem, njen razvoj pa je zaostajal za kohezijsko regijo Zahodna Slovenija in hrvaškimi regijami na ravni NUTS 2, razen za regijo Jadranska Hrvatska, ki se ji je vrednost kazalnika prav tako povečala za dve odstotni točki. Specifični cilj hitrejši razvoj kohezijske regije Vzhodna Slovenija od sosednjih regij na ravni NUTS 2 je bil delno dosežen.

Kohezijska regija Zahodna Slovenija je leta 2021 dosegla 108 % povprečja BDP na prebivalca Evropske unije. V primerjavi s sosednjimi regijami na ravni NUTS 2 se je po razvitosti uvrščala med najbolj razvite, višjo vrednost kazalnika je imela le avstrijska NUTS 2 regija Koroška. V obdobju 2018–2021 se je razvijala hitreje kot Evropska unija, od povprečja Evropske unije se je oddaljila za dodatne tri indekssne točke oziroma se pomaknila z indeksa 105 na indeks 108. Kohezijska regija Zahodna Slovenija se je razvijala hitreje kot sosednje regije na ravni NUTS 2 v Avstriji in na Hrvaškem, kar pomeni, da je bil specifični cilj dosežen.

Regionalna politika si v okviru tretjega cilja prizadeva za dva specifična cilja: zmanjšanje regionalnih razvojnih razlik v Sloveniji ter ohranjanje poseljenosti in razvojne vitalnosti problemskih območij.

Analiza kazalnika BDP na prebivalca kaže na ohranjanje velikega razvojnega razkoraka med najbolj (Osrednjeslovenska regija) in najmanj razvito regijo (Zasavska regija). Najbolj razvita regija ima približno 2,5-kratnik vrednosti kazalnika najmanj razvite regije, a se razlike malenkostno zmanjšujejo. Relativni položaj (rang) razvojnih regij, še posebej v spodnjem delu ranžirne vrste, izkazuje stabilnost. V zgornjem delu pa smo zabeležili napredek razvojne regije Jugovzhodna Slovenija, ki je glede na BDP na prebivalca postala druga najbolj razvita regija v Sloveniji, medtem ko je Obalno-kraška razvojna regija nazadovala na tretje mesto. Razvojne razlike med razvojnimi regijami v Sloveniji so se med analiziranim obdobjem nekoliko zmanjšale. Dodatno zmanjšanje je bilo prisotno v letu 2020 (epidemija covid-19). Okrevanje v letu 2021 je pomenilo povečanje razvojnih razlik, a so na nižji ravni kot leta 2019. S kazalnikom BDP na prebivalca lahko v določeni meri potrdimo doseganje tretjega splošnega cilja regionalne politike.

Razlike v neto razpoložljivem dohodku na prebivalca so med razvojnimi regijami relativno majhne in so se v obdobju 2018–2022 še dodatno zmanjšale. Razmerje med najmanj (Pomurska regija) in najbolj razvito regijo (v analiziranem obdobju so se na tem mestu izmenjale tri razvojne regije: Koroška, Osrednjeslovenska in Jugovzhodna Slovenija) so majhne in dosegajo le okrog 13 odstotnih točk. Razlike so se v letu 2020 še dodatno zmanjšale, a leta 2021 spet povečale, niso pa dosegle ravni iz leta 2019. S kazalnikom neto razpoložljivi dohodek na prebivalca lahko potrdimo doseganje tretjega splošnega cilja regionalne politike.

Podobno kot smo ugotovili pri analizi kazalnika BDP na prebivalca, lahko tudi za kazalnik indeks delovne migracije ugotovimo, da so razmerja med najmanj (Zasavska) in najbolj razvito razvojno

regijo (Osrednjeslovenska) zelo velika. Rezultati analize ne presenečajo, saj sta kazalnika vsebinsko med seboj povezana: v regijah z nizkim indeksom delovne migracije, kot sta Zasavska in Primorsko-Notranjska, veliko delavcev dnevno odhaja v bolj razvite regije (v Osrednjeslovensko razvojno regijo) in tam ustvarjajo dodano vrednost, ki se upošteva pri izračunu BDP. Osrednjeslovenska razvojna regija je edina regija v Sloveniji, ki ima vrednost indeksa delovne migracije nad 100. Presežek delovnih mest nad delovno aktivnim prebivalstvom, živečim v regiji, zapolnjujejo delavci iz drugih razvojnih regij. Gravitacijsko zaledje Ljubljane pokriva večji del Slovenije, zlasti območja ob avtocestnem križu.

Do leta 2021 so se razvojne razlike, merjene z indeksom delovne migracije, med razvojnimi regijami postopno povečevale, na kar je najbolj vplivalo naraščanje vrednosti indeksa v Osrednjeslovenski regiji ter zmanjšanje vrednosti kazalnika v Obalno-kraški in Primorsko-Notranjski regiji. V letu 2022 je bil zabeležen obraten trend, to je zmanjšanje razvojnih razlik. A kljub temu s kazalnikom indeks delovne migracije ne moremo potrditi doseganja tretjega splošnega cilja regionalne politike.

Drugi specifični cilj se nanaša na ohranjanje poseljenosti in razvojne vitalnosti problemskih območij. Število prebivalcev, ki živijo v OPO, se je v obdobju 2018–2023 povečalo, a rast je bila nižja kot v notranjosti Slovenije in v celotni Sloveniji. Posledično se je nekoliko povišala tudi gostota poselitve v OPO. Staranje prebivalstva je prisotno v obeh problemskih tipih Slovenije, a je nekoliko bolj izrazito v OPO. Razmerje med delovnimi mesti in delovno aktivnim prebivalstvom se je v OPO nekoliko poslabšalo, a trend ni bil tako izrazit kot v prejšnjih letih. Glede na analizo kazalnikov ocenjujemo, da je bilo doseganje specifičnega cilja ohranjanja poseljenosti in razvojne vitalnosti problemskih območij delno uspešno, saj se razkorak med problemskimi območji in notranjostjo Slovenije povečuje manj izrazito kot pred letom 2018.

Doseganje četrtega splošnega cilja smo ocenili z analizo kazalnika število potrjenih projektov evropskega teritorialnega sodelovanja s slovenskimi projektnimi partnerji. Način vrednotenja četrtega splošnega cilja ne omogoča opredelitve splošne ocene njegovega doseganja, saj niso določene referenčne vrednosti, časovna primerjava pa ob podatkih za eno zaključeno programsko obdobje (2014–2020) in prvi dve nepolni leti izvajanja novega programskega obdobja (2021–2027) ni mogoča. Glede na standardizirano vrednost kazalnika so najuspešnejše regije na področju izvajanja projektov evropskega teritorialnega sodelovanja Obalno-kraška, Goriška, Osrednjeslovenska in Pomurska regija. Potencialov za mednarodno medregionalno povezovanje in sodelovanje niso najbolj uspešno izkoristile Posavska in Zasavska regija ter Jugovzhodna Slovenija.

4 Razprava in sklep

Na osnovi izkušenj pri pripravi Poročila o regionalnem razvoju 2018–2022 podajamo naslednja priporočila za oblikovanje in izvajanje sistema vrednotenja pri doseganju ciljev regionalne politike in spremljanju regionalnega razvoja v Sloveniji (povzeto po Kušar, Lampič in Bobovnik 2023b):

1. cilji regionalne politike naj bodo zapisani v ustreznem strateškem razvojnem dokumentu (na primer Strategiji regionalnega razvoja Slovenije), da imajo ustrezno normativno vrednost,
2. cilji regionalne politike naj po zasnovi sledijo konceptu planerskih ciljev, da jih je mogoče povezati s sistemom kazalnikov in spremljati njihovo uresničevanje,
3. doseganje ciljev naj podpirajo instrumenti regionalne politike,
4. izbrani kazalniki naj omogočajo medletno primerjavo, kar pomeni, da mora biti zagotovljena ustrezna dostopnost in primerljivost podatkov,
5. okrepiti je treba zastopanost kazalnikov, ki bodo omogočali analizo demografske strukture in procesov ter posledic podnebnih sprememb,
6. podatki za izračun kazalnikov naj v čim večji meri izhajajo iz obstoječega nabora registrskih virov, ki zajemajo celotno populacijo; podatki, ki so rezultat anketnega pridobivanja, so z vidika analiz na ravni regij manj zanesljiv vir, saj na medletne primerjave lahko vplivata način vzorčenja in velikost vzorca v posamezni regiji,

7. potreben je sistematičen razvoj novih kazalnikov, posebej za novejša področja regionalnih analiz in regionalne politike, kot so zeleni prehod, digitalna preobrazba, trajnostni razvoj, kakovost življenja, blaginja prebivalstva, demografski procesi in struktura; nove kazalnike je treba smiselno vključiti v obstoječe sisteme zbiranja podatkov na Statističnem uradu Republike Slovenije ali drugih nosilcev zbiranja in urejanja podatkov,
8. prednost dajemo enostavnim kazalnikom, ki jih je naknadno mogoče združevati in na njihovi podlagi izračunavati koeficiente ali drugo vrsto relativnih števil; sestavljeni kazalniki so problematični z vidika ponovljivosti izračunov, interpretacije, medregionalnih primerjav in izračunavanja relativnih števil,
9. za obravnavo regionalnega razvoja in doseganja ciljev regionalne politike v Sloveniji v aktualnem programskem obdobju 2021–2027 naj se izhaja iz obstoječega nabora kazalnikov; spreminjanje sistema za spremljanje regionalnega razvoja med programskim obdobjem ni smiselno in onemogoča ex-post vrednotenje po koncu programskega obdobja,
10. ob prihodnjem razvoju sistema kazalnikov za potrebe regionalne politike v Sloveniji predlagamo oblikovanje dveh nizov sistema kazalnikov: prvi niz naj vsebuje nespremenljive kazalnike, ki omogočajo spremljanje regionalnega razvoja in razvojne dinamike regij v daljšem časovnem obdobju; drugi niz naj bo neposredno povezan s spremljanjem ciljev regionalne politike, ki pa se spreminjajo pogosteje,
11. ob morebitni spremembi ciljev regionalne politike v novem programskem obdobju 2028–2034 naj se pravočasno oblikuje tudi sistem kazalnikov z ustrezno opredelitvijo načina zajema podatkov in dostopnosti podatkov (metapodatki – metodološki listi),
12. za uspešno delovanje sistema spremljanja in vrednotenja ciljev regionalne politike in regionalnega razvoja bi bilo treba uvesti obveznost poročanja ter določiti nosilce in periodiko spremljanja regionalnega razvoja na državni ravni in v razvojnih regijah,
13. nabor kazalnikov o regionalnem razvoju je treba razširiti tudi s podatki o alokaciji razvojnih sredstev, za kar pa je treba opredeliti obveznost sprotne poročanja vseh relevantnih deležnikov ter oblikovati ustrezno platformo za poročanje,
14. smiselna je povezava sistema spremljanja regionalnega razvoja in sistema prostorskih podatkov, ki jih za podporo odločanja oblikuje in podpira ministrstvo, pristojno za prostor; to bi omogočilo v večji meri vključevati prostorske podatke v sistem vrednotenja regionalnega razvoja,
15. povezati se je treba z odgovornimi v sosednjih državah, da bodo za potrebe vrednotenja regionalnega razvoja in doseganja ciljev regionalne politike odgovornim na državni ravni in v razvojnih regijah na voljo tudi osnovni podatki o razvoju čezmejnih regij na ravneh NUTS 2 in NUTS 3, saj določeni razvojni problemi in procesi segajo čez meje ter jih je treba za ustreznejše razumevanje razvojne dinamike tudi ustrezno identificirati in ovrednotiti,
16. poročilo o regionalnem razvoju je mogoče nadgraditi z razvojno tipizacijo regij, ki je lahko osnova za ciljno usmerjene instrumente regionalne politike, smiselno pa je tudi poiskati nove načine analiz in infografike, ki bodo omogočili ustreznejšo predstavitev ključnih ugotovitev.

5 Viri in literatura

- Cilji, usmeritve in instrumenti regionalne politike ter strateška izhodišča prostorskega razvoja za pripravo regionalnih razvojnih programov 2021–2027, 2019. Ljubljana.
- Kušar, S. 2021: Razvojne razlike med regijami v Sloveniji po letu 1971. Regionalni razvoj 8. Ljubljana.
- Kušar, S., Černe, A. 2006: Regional, spatial and environmental indicators for an assessment of regional development, structure and potentials. Dela 26. Ljubljana.
- Kušar, S., Lampič, B., Bobovnik N. 2023a: Izdelava analize in poročila o regionalnem razvoju v obdobju 2018–2022: poročilo o regionalnem razvoju: metodološki del. Ljubljana.

- Kušar, S., Lampič, B., Bobovnik, N. 2023b: Poročilo o regionalnem razvoju 2018–2022: dopolnjena verzija. Ljubljana.
- Nared, J., Ravbar, M. 2003: Starting points for the monitoring and evaluation of regional policy in Slovenia = Izhodišča za spremljanje in vrednotenje regionalne politike v Sloveniji. *Acta Geographica Slovenica* 43(1). Ljubljana.
- Nared, J. 2007: Prostorski vplivi slovenske regionalne politike. Ljubljana.
- Nared, J., Kavaš, D. 2009: Spremljanje in vrednotenje regionalne politike v Sloveniji. Ljubljana. Pečar, J. 2020: Cilji regionalne politike Slovenije v obdobju 2021–2027. Delovni zvezek UMAR 3. Ljubljana.
- Rodriguez-Pose, A., Gill, N. 2004: Is there a global link between regional disparities and devolution? *Environment and Planning A* 36-12. DOI: <https://doi.org/10.1068/a362>
- Resolucija o Strategiji prostorskega razvoja Slovenije 2050. Uradni list RS 72/2023. Ljubljana.
- Strategija razvoja Slovenije 2030. 2017. Medmrežje: https://www.gov.si/assets/ministrstva/MKRR/Strategija-razvoja-Slovenije-2030/Strategija_razvoja_Slovenije_2030.pdf (16. 5. 2025).
- Strategija regionalnega razvoja Slovenije. 2001. Ljubljana.
- Uredba o določitvi obmejnih problemskih območij. Uradni list RS 112/2022. Ljubljana.
- Wong, C. 2006: Indicators for urban and regional planing. The interplay of policy and methods. Abingdon.
- Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja. Uradni list RS 60/1999. Ljubljana.
- Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja. Uradni list RS 93/2005. Ljubljana.
- Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja. Uradni list RS 20/2011, 57/2012, 46/2016 in 18/2023. Ljubljana.