

Let 9 št 2 leto 2016

‘Pametna’ interventna logika - primer dediščinske politike

Bojan RADEJ , Jelka PIRKOVIČ



Ustvarjalna gmajna, 2.5

Ljubljana, september 2016

Slovensko Društvo Evalvatorjev

Tabor 7, Ljubljana

info@sdeval.si, <http://www.sdeval.si>

CIP - Kataložni zapis o publikaciji
Narodna in univerzitetna knjižnica, Ljubljana

719:34(497.4)
316.4(0.034.2)

RADEJ, Bojan

Pametna interventna logika - primer dediščinske politike
[Elektronski vir] / Bojan Radej, Jelka Pirkovič. - 1. izd. - El.
knjiga. - Ljubljana : Slovensko društvo evalvatorjev, 2016. -
(Delovni zvezki SDE = Working paper SES ; vol. 9, no. 2)

Način dostopa (URL): <http://www.sdeval.si/komisija-za-vrednotenje/publikacije/603-pametna-interventna-logika-primer-dediscinske-politike>

ISBN 978-961-93348-9-8 (pdf)
1. Pirkovič, Jelka
286290688

‘Pametna’ interventna logika – primer dediščinske politike

Bojan Radej, Slovensko društvo evalvatorjev
Jelka Pirkovič, Ljubljana

RAZKRITJE: Besedilo je prevod iz Angleščine in razširitev članka Radej, Pirkovič (2016), ki je bil napisan kot podporni dokument Svetu Evrope (CoE) za pripravo dediščinske strategije CoE za XXI. stoletje. Tukaj predstavljena stališča ne odsevajo nujno stališč CoE.

NELEKTORIRANO.

PREDLOG ZA CITIRANJE: Radej B., J. Pirkovič. ‘Pametna’ interventna logika – primer dediščinske politike. Slovensko društvo evalvatorjev, Delovni zvezki let. 9, št. 2 (Sept. 2016), 19 str., <http://www.sdeval.si/komisija-za-vrednotenje/publikacije/603-pametna-interventna-logika-primer-dediscinske-politike>

Ljubljana, 5 September 2016

'Pametna' interventna logika – primer dediščinske politike

Povzetek: S sprejemom nove razvojne paradigme 'pametne rasti' EU potrebuje tudi pametno interventno logiko uresničevanja zastavljenih ciljev. 'Pametne' zato, ker je presečna, ker z eno potezo (ukrepom, projektom) uresničuje vsaj dva samostojna in pogosto nasprotujoča si cilja, na primer višjo dodano vrednost in čistejše okolje. Za dediščinsko politiko je pametna interventna logika še pomembnejša, ker gre za mnogoplastno področje, ki pa je v pristojnosti resorja majhnih proračunskih in upravljaljskih zmožnosti. Zato večine svojih ciljev ne more uresničevati neposredno, lahko pa veliko bolje kot doslej uporabi svojo izrazito horizontalno in medsektorsko, presečno naravo.

Uvod

Ohranjanje kulturne dediščine je primer področja javnega upravljanja, kot so še mnoga druga področja, od upravljanje prostora (Radej, Golobič, 2016), do trajnostnega razvoja, zagotavljanja enakosti spolov ali varstva človekovih pravic, ki imajo prav poseben pomen za javno blaginjo, tako da ga morajo po predpisih in tudi etično upoštevati vsa druga področja družbenega delovanja. Kljub temu pa te, v osnovi izrazito horizontalne politike nimajo opore v finančno in kadrovske močnih ministrstvih, da bi lahko svoje glavne cilje uveljavljali neposredno, bodisi z obilnimi naložbami ali z davčnim usmerjanjem ravnanja ljudi, in tako predvsem vertikalno, kakor lahko ravna 'veliki resorji' za finance, gospodarstvo ali socialo. Kljub svojem nepogrešljivem prispevku za javno dobro si horizontalne politike za svoje ključne cilje prizadevajo z obrobja struktur odločanja, z zelo omejeno družbeno močjo in z zelo omejeno vplivnimi instrumenti. Za tiste, ki zagovarjajo klasičen sektorski pristop javnih politik je to ključni problem dediščinske politike, ki pojasnjuje vse nezadovoljive dosežke na teh področjih.¹

S tem se ne moremo strinjati! Ali je za ohranjanje kulturne dediščine potrebno najprej izgraditi močan oblastni organ, ki bo imel široke pristojnosti in velika pooblastila za urejanje družbenega življenja? Dokler je nek vidik javnega dobra uveljavljen povsem enostransko in sektorsko zamejeno, to nazadnje najbolj prizadene njega samega – lep primer so sedanje razmere v finančnem sektorju. Primer samo destruktivne enostranskosti sta obdelala Radej in Golobič (2016) na preseku energetike in urejanja prostora. Javno dobro je možno le kot celota in ga ni mogoče dobro zaobjeti sektorsko, ker je to preveč fragmentarno. V tem pogledu, ki jo

¹ Na primer: 'Kulturna politika mora po mojem mnenju ostati resorna, kulturi in umetnosti zavezana politika.', dr. Vesna Čopič, soustvarjalka ključnega zakona, ki je ustoličil nacionalni program za kulturo kot glavni instrument kulturne politike; Delo, Leto 56, št. 75 (31. mar. 2014), str. 8.

povzema tudi nova evropska paradigma, je horizontalna narava dediščinske politike prej strateška prednost kot slabost (CoE, 2016).

Da bi lahko spremenjeno razvojno paradigmo uveljavili, je treba spremeniti ustaljen linearni, vzročno-posledični in tako vertikalni pristop k intervereniranju v družbene procese. To ponazarjajo naslednji pogosti primeri: kadar je poudarek na financiranju, se verjame, da bo problem rešila finančna injekcija; drugič se stavi na spremenjene predpise, ki bodo zavezance prisilili v drugačno ravnanje, ki naj rešuje odkriti problem; včasih se zdi, da je možno spremembe doseči že z dodatnimi informacijami in boljšim komuniciranjem med prizadetimi. Vse to so možne interventne logike, ki morajo biti primerno izbrane glede na naravo izziva in predstavljene tako, da njihovi nosilci pokažejo, kako izbrane interventne logike vodijo k želenim spremembam.

Nove razmere zahtevajo drugačno miselnost in takšno možnost ponuja presečni pogled, ker gradi na mrežni povezavi različnih vidikov javnega dobra, kot je na primer ohranjanje kulturne dediščine, torej s stališča presoje, ki so delno presečne in delno povsem samostojne.

Najprej predstavimo klasično linearno interventno logiko in nato še presečno – najprej nasploh in potem na primeru ohranjanja kulturne dediščine. Kot pomoč pri razlagi sta uporabljena dva enostavna hipotetična primera – kako zasnovati projekt presečno in nato še kako ovrednotiti njegove presečne učinke.

Linearna interventna logika javnih politik

Interventna logika je koncept, ki pojasnjuje notranji vzročno-posledični mehanizem učinkovanja javne politike. Z njeno razlago nosilci pojasnijo, kako svoje instrumente povezujejo z rešitvami in na kakšni logični podlagi to počno ravno na nek določen način – zakaj lahko verjamemo, da bodo izbrani instrumenti dosegli cilje prav z določenih izhodišč, ravno z identificiranimi izhodiščnimi pogoji in prav z zamišljenimi vzvodi. Ni namreč pomembno le doseči zastavljene cilje politik, ampak je treba tudi razumeti, kaj je zanje zaslužno in kateri so dejavniki tveganja na poti k uspehu. Če na primer za rešitev nekega izziva potrebujemo povečanje kapacitet čistilnih naprav, bi bilo javne sredstva nesmiselno vlagati v promocijske kampanje in v osveščanje občanov za zmanjšanje odpadnih voda, ampak je treba investirati v povečanje zmogljivosti. Ali drug primer, ki ga obdelata Radej in Golobič (2016) na primeru prostorske politike: če je njen izziv povečati usklajevalne kapacitete deležnikov, je nesmotrno prostorski razvoj zasnovati na zaostitvi predpisov, to je na normativen način. Za to so primernejši komunikacijski instrumenti in vlaganje v inoviranje načinov medsektorskega usklajevanja, v kulturo dialoga o nasprotjih, ipd. S presojo

interventne logike torej preverimo, ali so javne politike izbrale optimalne načine interveniranja v družbene procese, ki vodijo k cilju razmeroma hitro, uspešno in z razmeroma nizko porabo javnih sredstev.

S presojo logične konsistence politik se ocenjuje ustreznost opredeljenih izhodiščnih pogojev in predpostavk, na podlagi katerih so zamišljene povezave med glavnimi fazami javne politike: opredelitvijo problema, določitve ciljev, izbire aktivnosti, pridobitve virov in oceno njihovih pričakovanih učinkov. Preveriti je treba, ali bi bilo mogoče cilje doseči po ustrežnejši poti. Dobra interventna logika se odlikuje po tem, da vsebuje močne sinergije med viri, cilji in rezultati. Interventna logika zajema tudi oceno skladnosti sestavin politike ali programa: začeniši z oceno skladnosti strateških opredelitev z dejanskimi ukrepi, kot tudi ciljev z opredelitvijo problema in s kazalniki pričakovanih učinkov.

Odsotnost jasne interventne logike povzroči nizko notranjo skladnost med predvidenimi ukrepi in zakrivi odsotnost sinergije njihovih vplivov. Notranje slabo povezani ukrepi tako kljub svojem vertikalno sektorskem neposrednem ciljanju konkretnih družbenih izzivov zaradi medsebojne nepovezanosti ne morejo doseči širšega družbenega vpliva, ne glede na visoka vložena sredstva in politično podporo. Vmesno vrednotenje učinkov slovenskega energetskega programa iz leta 2004 je v skladu s takšnimi pričakovanji dokazalo, da energetika, kljub svoji ekonomski premoči, uveljavljeni v programu, ni zmogla doseči primarnih interesov, zaradi premočnih izvedbenih ovir v slabem javnem upravljanju, pogosto tudi zaradi normativnih preprek zaradi neskladnih predpisov (Radej, Golobič, 2016). Možno je izsiliti neko vladno odločitev, s stališča koristi za nek sektor in nek posamični vidik javnega dobra, veliko težje pa je doseči, da bodo z izsiljenimi ukrepi res doseženi tudi predvideni učinki. Pogosto jih otežujejo stranski učinki enostranskega vsiljevanja, ki pa jih je veliko težje nadzorovati v primerjavi s tem, kako enostavno je bilo tistim, z nakopičeno družbeno močjo, enostranske posege vsiliti. V razmerah enostranskosti dosledna sektorska zasnova javnih politik sama po sebi ne zagotavlja uspešnega uresničevanja ciljev javnega upravljanja.

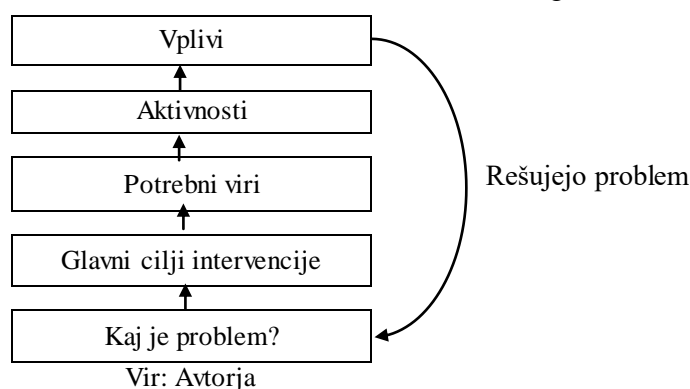
Zato sektorska šibkost neke javne politike, kot je ohranjanje kulturne dediščine, ni nujno usodna za uresničevanje njenih ciljev ampak je lahko celo prednost v razmerah, ko so vse bolj prepoznani in poudarjeni horizontalni, medsektorski pristopi v javnem upravljanju. Horizontalni pristop se vse bolj poudarja v evropskih politikah z uvajanjem finančnih instrumentov, ki so posebej namenjeni obvladovanju horizontalnih izzivov javnega upravljanja kot so 'celostne teritorialne naložbe' (angl. *integrated territorial investments*),²

² EC. 2012. Integrated Territorial Investment, Factsheet.
http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/iti_en.pdf

'razvoj, ki ga vodi skupnost', (angl. *community led local development*)³ in skupni akcijski načrti (angl. *joint action plans*).⁴ Novi instrumenti se pridružujejo klasičnim horizontalnim instrumentom na področju regionalnega razvoja in čezmejnega sodelovanja in multi-funkcionalnega razvoja podeželja.

V programskih dokumentih in v utemeljitvah javnih politik interventna logika pogosto ni utemeljena, ker se ne dvomi, da bodo izvedeni ukrepi uresničili zastavljene cilje. Interventna logika je v takšnih primerih le implicitna, sprejeta podzavestno. Utemeljena je na tehnokratskem prepričanju, ki se zanaša na strokovne analize in ekspertno znanje o tem, kako družba deluje. Takšno prepričanje gojijo tudi neposredni izvajalci določene dejavnosti, saj menijo, da je za njihovo uspešnost odgovoren le 'njihov' resor, katerega naloga je skoraj izključno zagotovitev javnih sredstev za izvajanje dejavnosti. Zato je za vsak družbeni problem mogoče poiskati glavni krivdni razlog in ga z ukrepi odpraviti. Če poznamo, kaj je vzrok nekega javnega problema, moramo zgolj opredeliti cilje ukrepov, s katerimi bomo te probleme rešili. Za uresničitev ciljev je treba pridobiti ustrezne vire in z njimi izvesti vse potrebne aktivnosti, da bi bili ustvarjeni predvideni učinki, ki bodo na koncu rešili začetno opredeljen problem (Slika 1). To je značilni vertikalni sektorski pristop k načrtovanju javnih politik z linearno interventno logiko. A pogosto je interventna logika prej opis programske ideje politike in njenih neposrednih izvajalcev kot ponazoritev dejanskih procesov, ki ukrepe pretvarjajo v učinke.

Slika 1: Linearna (vertikalna) interventna logika



Linearno reševanje izzivov javnega upravljanja bi lahko našli uporabljeno v različnih izvedbah, ki pa v osnovi ponavljajo isto interventno logiko. Enostavne logike so uporabne za pojasnjevanje razmeroma enostavnih izzivov javnega upravljanja, ki jih lahko enolično opredelimo, ki jih dobro razumemo in o tem tudi ni velikih razhajanj mnenj. Mnogi ključni

³ EC. 2012. Community-led Local Development, http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/publication/index_en.cfm, Factsheet.

⁴ EC. 2015. Structural and Cohesion Funds 2014-20. Guidance on Joint Action Plans, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/guidance_jap_en.pdf

izzivi in področja javnega upravljanja, na katere se odzivajo politike, niso tako enostavni, zato so njihove logike bolj kompleksne.

Presečna interventna logika

Presečna interventna logika se v javnih politikah zadnjih 25 let, od globalne deklaracije vlad vseh držav za trajnostni razvoj (WCED, 1987; UNCED, 1992), vse bolj uporablja. Z njo je v ospredje prišel mrežni pristop več prepletenih linearnih logik, ki enako upošteva vertikalne (sektorske) in horizontalne (medsektorske) vsebine.

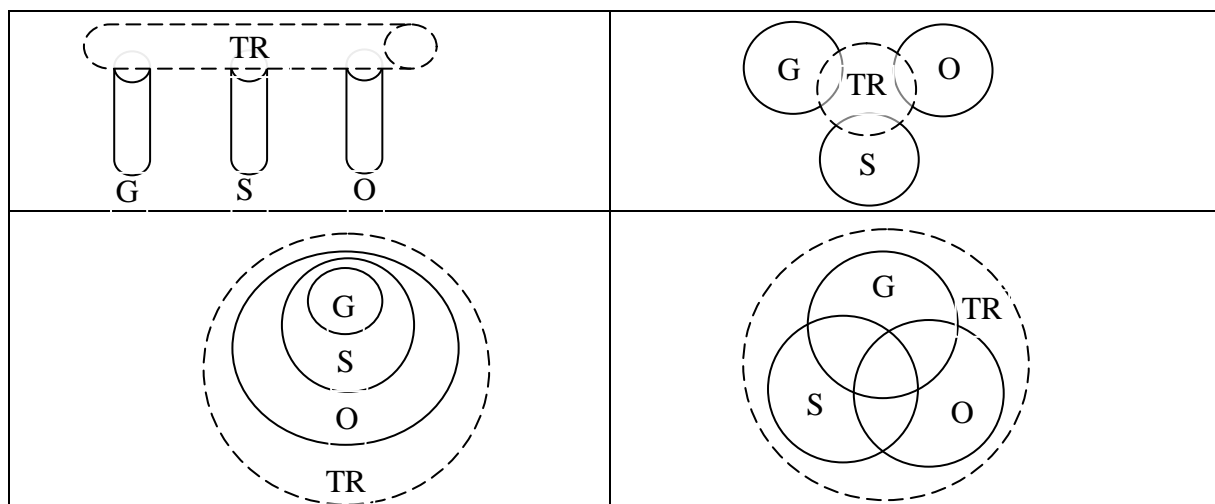
V programskem obdobju EU do leta 2020 ima presečna interventna logika v konceptu pametne rasti osrednje mesto. Razvojna sredstva skladov EU bodo uporabljena tako, da bo razvoj skupnosti 'pameten'. Sredstva bodo vložena le, če so naložbeni cilji projektov skladni s teritorialnimi prioritetami konkretnega območja, in projekti poleg tega obvezno zasledujejo cilje vsaj dveh državnih prioriteti iz operativnega programa črpanja kohezijskih sredstev, se pravi, da morajo biti ukrepi, ki jih program financira, vsaj dvo-sektorski. Zato pa bodo lahko črpali sredstva iz različnih evropskih skladov, vzemimo regionalnega in socialnega.

Novi Operativni program za izvajanje Evropske kohezijske politike v obdobju 2014-2020 (SVRK, 2014) je zastavljen mrežno in s tem presečno. Slovenija je (sektorsko) opredelila 11 prioritetenih področij, vendar pa je skoraj vsaka prioriteta zastavljena medsektorsko. Tako na primer prioriteta tehnološki razvoj vsebuje vsebine, ki spadajo v energetske prioritete in v okoljske, saj so na teh področjih tehnološke spremembe posebej intenzivne. Inovacijska prioriteta je prav tako prepletena z okoljsko prioriteto in s prioriteto povečanja konkurenčnosti gospodarstva. Podobno je Slovenija s pametno specializacijo opredelila tri ključna prednostna področja specializacije (vertikalno) v industriji, pri čemer mora vsako področje prispevati presečno k trajnostni energiji, mobilnosti, rabi virov, zdravju in vključujoči družbi (horizontalne vsebine).

Poskusi, kako konceptualizirati takšno interventno logiko, da bi z njo nadomestili prikaz iz Slike 1, so raznovrstni in mnogi so poučno ponesrečeni. Med najbolj enostavnimi je predstava, da ima vsaka politika tri glavne stebre, ki podpirajo preklado kot ponazoritev njihove integracije (Slika 2). Prispodoba stebrov je zelo razširjena po zaslugi koncepta trajnostnega razvoja, ki združuje gospodarski, socialni in okoljski steber. Takšna interventna logika predpostavlja, da se vsebine različnih stebrov ujemajo, saj bi drugače ne mogle podpirati preklade. V resnici so pogosto zelo nasprotujoče si in neravnotežene, česar takšna ponazoritev ne zajame.

Zato naslednja ponazoritev tri stebre prikazuje delno nepresečno, delno presečno s četrtem stebrom, ki jih v skupnih vsebinah obrobno povezuje. Za ponazoritev mrežnih odnosov je takšen prikaz neustrezen, saj ne vsebuje presekov neposredno med stebri ampak so ti povezani le preko centralnega posrednika, torej spet linearno. Ta poleg tega seveda sploh ni glavni steber politik ampak je bil v izhodišču zastavljen kot posledica, kar spet ni konsistentno.

Slika 2: Alternativne predstavitve interventne logike trajnostnega razvoja



Vir: Avtorja.

Pomen oznak: G-Gospodarski, S-Socialni, O-Okoljski vidik trajnostnega razvoja (TR)

Tretji prikaz je v tem pogledu ustrežnejši, ker stebre prikaže tako, da so vsi povezani vendar so zdaj manjši krogi (stebri) v celoti vsebovani v večjih. Ekonomska sfera je del družbene sfere in ta je del narave in okolja. To pa je umeščeno v okvir trajnostnega razvoja. Takšen način ponazarjanja povezav med stebri spet ni najbolj ustrezen, saj stebri zdaj niso več enako pomembni in poleg tega niso več samostojni. V tej ponazoritvi ne obstaja področje, v katerem bi vsak steber imel nekaj, kar ga ne povezuje z nikomer drugim, namreč nepresečno območje, kar ga ravno zato dela drugačnega od drugih stebrov.

Za shematično ponazoritev mrežne interventne logike je primeren Vennov diagram preseka treh krogov (lahko bi ga narisali tudi s štirimi ali več krogi, a to za naše potrebe ni nujno potrebno; gl. več v Radej, 2013). Vennov diagram omogoča prikaz neke politike kot stvar delno presečnih (horizontalno, medsektorsko) in delno nepresečnih (vertikalno, sektorsko) razmerij, za katere so primerni zelo različni načini spodbujanja. Obravnavali jih bomo v dveh hipotetičnih primerih spodaj na primeru dediščinske politike.

Presečna interventna logika dediščinske politike

Svet Evrope je v pripravi na strategijo varstva kulturne dediščine vzel v poštev tridelni koncept glavnih stebrov kulturne dediščine (CoE, 2016): družbeni steber (D), razvojni in prostorski steber (R) in steber znanja (Z). Družbeni steber zajema evropske vrednote kulturne raznolikosti in soobstoja samosvojih identitet. Usmerjen je v opolnomočenje dediščinskih skupnosti ter odprto in sodelovalno upravljanje. Razvojni in prostorski steber je posvečen cilju spodbujanja trajnostnega razvoja, temelječega na dediščini in usklajenem prostorskem razvoju. Njegovi glavni vzvodi so na lokalnih virih temelječ razvoj in zaposlovanje ter turizem. Steber znanja se navezuje na raziskovanje in vseživljenjsko izobraževanje za in z dediščino. Oblikovati želi kompetenčne centre znanja in pripraviti nove izobraževalne programe in raziskovanje na področju dediščine.

Trije stebri so enako pomembni in nepogrešljivi pri ohranjanju kulturne dediščine, saj vsak pokriva poseben vidik, ki ga žene posebna logika delovanja in si prizadeva za nekatere nepogrešljive dediščinske cilje, ki jih druga dva stebra ne upoštevata. Kljub temu, da je vsak steber samostojen, pa so med sabo v številnih pogledih povezani in s tem med seboj tvorijo območja presekov.

V področje horizontalne povezanosti med D in R je Svet Evrope zajel nove pristope k upravljanju dediščinskih izzivov s spodbujanjem sodelovanja in ustvarjanjem ekonomskih priložnosti, povezanih z dediščino. Tak presek lahko privede do inovativnih organizacijskih, poslovnih in finančnih rešitev, posebej prilagojenih za potrebe ohranjanja dediščine kot enega od vzvodov aktiviranja lokalnih razvojnih potencialov.

Presek med R in Z zajema ohranjanje in prenos dediščinskih znanj, pristopov in spretnosti v poslovno uporabo. Most med njima so različna orodja in posebej prodorna v tej smeri je informacijska tehnologija, ki olajšuje prenos dediščine obiskovalcem, razvija nove dediščinske kompetence in storitve za uporabnike.

Nazadnje predstavimo presek med D in Z. Nanaša se na promocijske, zagovorniške ter normativne vsebine ohranjanja dediščine. Poganja ga izobraževanje, za mlade tudi vzgoja dediščinskih vrednot, in boljše poznavanje dediščinskih pravic in odgovornosti za deležnike.

Če ukrepi dediščinske politike dosežejo glavne cilje vseh treh stebrov hkrati pomeni, da so njihovi ukrepi uspešni na uravnotežen način. Če so doseženi le cilji dveh stebrov, cilji na tretjem pa ne, pomeni, da so dediščinske politike 'neuravnotežene'. Če pa bi bil en steber zanemarjen ali bi bil razvoj na tem področju celo negativen, bi morali govoriti o 'neintegralnosti' dediščinske politike.

Čim večje preseke med stebri dediščinska politika doseže, bolj je kohezivna. To pomeni, da stranski učinki enih ukrepov prispevajo k doseganju glavnih ciljev drugih ukrepov. Preseki so pogosto neuravnoteženi, kot v primeru, ko je povezava z ene strani močna in pozitivna, z druge pa šibka ali celo negativna. Na primer, presek in s tem medodvisnost med gospodarstvom in okoljem je močna, ampak pogosto negativna na škodo okolja. Takšna kohezija je dosežena asimetrično in zato pogosto ne more biti trajnostna. Če je povezanost med akterji dediščinske politike enostranska, so dosežene povezave sicer lahko močne, vendar nezdrave, ker niso vzajemne. Zato je ključnega pomena, da so povezovalne silnice uresničene z vzajemnimi prispevki vseh vključenih.

Kadar so preseki doseženi na vzajemen način, so ustvarjeni pogoji za sinergijo med stebri dediščinske politike, to pa ji zagotavlja trajnostne vplive na širšo družbo. Trajnostne zato, ker so v teh pogojih potrebni najmanjši naporji za vzdrževanje povezav. Kolektivne povezave so po svoji naravi vedno omejujoče za posamezne sodelujoče in zato doseganje kohezije zahteva posebne napore in v takem primeru imajo prednost alternative, ki so lažje dosegljive. Dediščinska politika je torej integrativna, ko njeni učinki dosežejo visoko raven medsebojnega ravnotežja in vzajemne kohezije. Takšno zastavitev presečne interventne logike dediščinske politike v nadaljevanju ponazorita dva hipotetična primera.

Primer 1: Presečno vrednotenje učinkov ukrepov dediščinske politike

Presečni pristop lahko ponazorimo na dveh izmišljenih primerih, saj model za zdaj na področju ohranjanja kulturne dediščine in varstva okolja še ni bil konkretno preizkušen. Prvi primer izhaja iz vrednotenja konsistentnosti oziroma sinergije učinkov dediščinskih ukrepov na programski ravni, drugi iz oblikovanja mrežnega dediščinskega projekta.

Tako kot bodo v hipotetičnem primeru presečno ovrednoteni medsebojni vplivi ukrepov med stebri dediščinske politike, bi lahko proučili medsektorske vplive prostorskih (ali katerihkoli drugih) ukrepov na dediščinske cilje ali obratno, ovrednotili vplive dediščinske politike na demografska gibanja, odvisno, kaj bi bil konkretno izziv.

Dediščinska politika je v hipotetičnem programu uveljavila ukrepe (od u_1 do u_9 , v Preglednici 1) in opredelila kriterije vrednotenja učinkov teh ukrepov za vsak steber posebej (od k_1 do k_6 , v Preglednici 1), Z, D in R. Pri presoji učinkov (predhodni, vmesni ali naknadni) se ocenjuje tako to, ali je ali bo vsak ukrep dosegel zastavljene cilje na svojem področju (neposredni dosežki), kot tudi kako je oz. šele bo vplival na možnosti uresničevanja ciljev drugih ukrepov (posredni dosežki, pozitivni ali negativni) dediščinske politike.

Ocena učinkov ukrepov (neposrednih in posrednih) je urejena v t.im. Leopoldovi matriki vplivov (Preglednica 1; Leopold, 1971). Ocene bi bile v praksi lahko pridobljene na različne načine. Najbolje bi bilo, če bi za to lahko uporabili podatke raziskav ali rezultate sprotnega monitoring uresničevanja ukrepov dediščinske politike.

Preglednica 1: Leopoldova matrika učinkov; učinki so lahko +, -, ali 0

Kriteriji vrednotenja učinkov		k ₁	k ₂	k ₃	k ₄	k ₅	k ₆
		Steber Z	Steber Z	Steber D	Steber D	Steber R	Steber R
u ₁	Steber Z	+	+	+	0	+	+
u ₂	Steber Z	0	-	+	+	0	-
u ₃	Steber Z	+	+	+	-	0	+
u ₄	Steber D	+	0	-	+	+	+
u ₅	Steber D	+	+	0	0	+	+
u ₆	Steber D	0	+	+	+	0	0
u ₇	Steber R	+	+	+	-	0	+
u ₈	Steber R	-	0	-	0	+	+
u ₉	Steber R	0	-	+	+	+	+

Vir podatkov: Hipotetičen primer.

Nemalokrat to zaradi pomanjkanja ali zaradi neurejenosti razpoložljivih podatkov ne bo mogoče. Zato so ocene učinkov ukrepov pogosto pridobljene ekspertno. Za ekspertno ocenjevanje je treba zbrati skupino poznavalcev za vsak dediščinski steber posebej in sicer tako, da so si čim bolj različni po področju ekspertize, po institucionalni pripadnosti, po prostorski razporeditvi itn., odvisno od tega, katerim načelom razlikovanja konkretna skupnost (ki je sestavila program in ga zdaj vrednoti) daje največji pomen. To je potrebno zato, da ekspertna ocena učinkov ne bo pristranska, četudi bo še tako pomanjkljiva, glede na prvo, analitično možnost. Lahko tudi, da vseh povezav med ukrepi in kriteriji vrednotenja vedno ne bo mogoče oceniti, na primer, ker preseki niso relevantni.

Če se eksperti ne morejo uskladiti o določeni oceni posameznega vpliva, je njihova nesoglasja dovoljeno nevtralizirati z agregiranjem, ki nasprotne ocene pretvori v 'nevtralne' (ocena 0) – seveda se je treba v nadaljevanju s primeri nesoglasij ukvarjati še naprej, vendar ločeno od vrednotenja učinkov.

Podrobne ocene učinkov, predstavljene v Leopoldovi matriki, so uporabne za podrobno razlago povezav med posameznimi ukrepi in posameznimi kriteriji. Če pa hočemo iz rezultatov vrednotenja dobiti tudi strateški pogled, je treba rezultate v naslednjem koraku agregirati. Zaradi tega, ker dediščinski stebri niso medsebojno prevedljivi, ker so v jedru

nekompatibilni (sicer ne bi bili konceptualizirani kot stebri, ločeni drug od drugega) vseh ocen ni mogoče sešteti v eno vrednost, ampak je možno agregacijo opraviti samo delno, kakor je nakazano v Preglednici 1 z mrežo osenčenih in neosenčenih polj, ločeno po virih in področjih vplivanja dediščinske politike.

Rezultat delne agregacije podrobnih učinkov v oceno razmerij med stebri je prikazan v Preglednici 2. To je t.im. input-output matrika in prikazuje, kako so z učinki ukrepov programa, ki ga vrednotimo, dediščinski stebri povezani.

Preglednica 2: Input-output matrika vplivov med dediščinskimi stebri, Ocene vplivov na lestvici od 6- do 6+

Kriteriji vrednotenja Dediščinski ukrepi	Steber Z	Steber D	Steber R
Steber Z	3+	3+	2+
Steber D	4+	2+	4+
Steber R	0	1+	5+

Vir podatkov: Preglednica 1, seštete so vrednosti po osenčenih in neosenčenih poljih Leopoldove matrike.
Opomba: Osenčene površine v Preglednicah 1 in 2 služijo vsaka svojemu prikazu.

Najprej analiziramo ugotovitve vrednotenja, ki so zapisane na diagonali input-output matrike (od roba matrike levo zgoraj do roba desno spodaj, pobarvana sivo). Preglednica 2 pokaže, da so v hipotetičnem primeru najuspešnejši ukrepi dediščinske politike, ki služijo Razvojnem stebri (ocena 5+; kako ukrepi stebra R dosegaajo cilje stebra R). Dediščinska politika je najmanj uspešna pri doseganju ciljev Družbenega stebra (ocena 2+). Če ovrednotimo vse vrednosti na diagonali, vidimo, da ukrepi dediščinske politike niso bili dobro uravnoteženi in njeni stebri zato svojih ciljev ne dosegaajo enako uspešno.

Za ovrednotenje presečnih vplivov moramo proučiti nediagonalno razporejene vrednosti v Preglednici 2. Te prikazujejo, kako stebri dediščinske politike vplivajo eden na drugega. Vidimo, da v hipotetičnem primeru R praktično ne vpliva na Z (ocena 0, od 6 možnih) in tudi njegov vpliv na D je zelo skromen (ocena 1). D na drugi strani dokaj prepričljivo pozitivno vpliva na Z in R (ocena 4 od 6).

Če želimo medsebojne vplive dediščinskih ukrepov na njene stebre proučiti presečno, je treba Preglednico 2 preurediti v matriko presekov, v kateri so nediagonalno razporejene vrednosti povezane simetrično glede na diagonalno, na primer hkrati med Z in R ter med R in Z. S presečnim pogledom ne posegamo več v ugotovitve, pridobljene na diagonali. Matrika presekov poda oceno medsebojne povezanosti dveh stebrov in naravo te povezave, njeno moč

in uravnoveženost (Preglednica 3), ne več samo vpliv enega stebra na drugega ampak njun medsebojni odnos, ne le moč povezave ampak tudi uravnoveženost tega odnosa.

Najbolj se medsebojno podpirajo ukrepi stebrov Z in D (povprečna ocena 3,5 od 6), medtem ko se učinki ukrepov v Z in R med seboj zelo slabo podpirajo (povprečna ocena ocena 1,0). Razen moči povezave (sinergije) lahko ugotovimo tudi, kako je bila povezava dosežena, ali uravnoveženo z obeh strani ali bolj z ene kot z druge strani. Čeprav je povezava med D in R še sorazmerno dobra (povprečna ocena 2,5 od 6), pa je dosežena zelo neuravnoveženo, saj D na R vpliva zelo pozitivno (4 od 6), R na D pa komaj pozitivno (1), torej je prispevek D k povezanosti veliko večji od R. S tem pogledom, ki ga lahko imenujemo 'šibko ravnotežje', ravnotežje v presekih ločimo od 'strogega ravnotežja' med stebri (diagonala).

Preglednica 3: Matrika presekov med stebri, Ocene vplivov na lestvici od 6- do 6+

Kriteriji \ Ukrepi	Steber Z	Steber D	Steber R
Steber Z	3	$(4+3)/2=3,5$	$(0+2)/2=1,0$
Steber D	-	2	$(1+4)/2=2,5$
Steber R	-	-	5

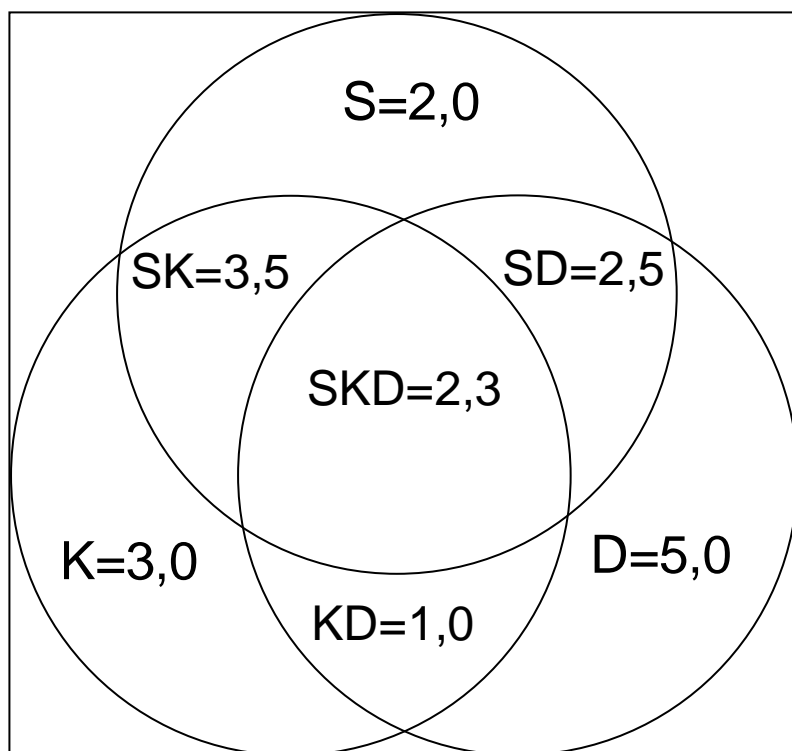
Vir podatkov: Preglednica 2.

Opomba: Osenčene površine v Preglednicah 1, 2 in 3 služijo vsaka svojemu prikazu.

Zdaj lahko povzamemo. Povprečna ocenjena vrednost preseka je 2,3, $[(3,5 + 1,0 + 2,5)/3 = 7/3 = 2,3]$, glej Sliko 3, medtem ko je povprečna vrednost nepresečnih površin enaka 3,3 $[(3 + 2 + 5)/3 = 10/3 = 3,3]$. S tem vrednotenje poda primerjavo med uspešnostjo nepresečnih ukrepov v primerjavi z uspešnostjo presečnih ukrepov. V hipotetičnem primeru so bili dediščinski ukrepi, za katere ni bilo potrebno usklajevanje med stebri, uspešnejše od ukrepov, ki so zahtevali pameten pristop. To je klasična situacija, zaradi katere je poudarek na pametnem razvoju sploh potreben. Medsektorsko usklajenost je težje uveljaviti, ker zahteva, da vložimo dodaten napor v prilagajanje med nasprotnimi pogledi, ki je v programiranju pogosto omejeno le na nujno uskladitev v formalnem pogledu, zato bodo presečne ocene pogosto nižje. Za bolj pametno rast je torej treba povečati moč usklajevanja in dogovarjanja v širokem krogu tistih, ki so povezani v doseganje ciljev ukrepov določene politike, v našem primeru dediščinske.

Enaka načela vrednotenja lahko uporabimo pri primerjavi scenarijev dediščinske politike, pri določanju prioritet optimalnega scenarija ali za ocenjevanje prispelih prijav na razpis s stališča njihove ustreznosti z razpisnimi pogoji, kadar bi bili ti pogoji opredeljeni presečno.

Slika 3: Rezultati presečnega vrednotenja pametne rasti dediščinske politike – Vennov diagram, Ocene vplivov na lestvici od 6- do 6+



Vir podatkov: Preglednica 3.

Primer 2: Oblikovanje dediščinskega projekta

V drugem primeru imamo opraviti s pripravo dediščinskega projektnega predloga Občine, Lokalne akcijske skupine ali Podjetja X. Nosilec želi s svojim hipotetičnim projektom doseči tri cilje: obnoviti objekt s kulturno zgodovinsko vrednostjo (kozolec, stara domačija, grad...), prispevati k ohranjanju izročila (klekljanje, pustne šege...) in spodbuditi sodobno ustvarjalnost (slikarska kolonija, filmski festival, oblikovanje novih oblačil na podlagi tradicionalnih znanj, materialov, mojstric/ov...).

Po načelih pametne rasti mora nosilec ključne cilje svojega projekta povezati s prioriteta občinskega ali lokalnega razvoja. Vzemimo, da so lokalne prioritete tri: višja zaposlenost domačinov, višji prihodki od turizma in prodaja lastnih izdelkov in pridelkov. Presečna rešitev med dediščinskimi cilji in cilji lokalnega razvoja so prikazani v Preglednici 4.

Dediščinski projekt bo zasnovan pametno, ko bo svoje ključne cilje (obnova objekta, ohranjanje izročila in ustvarjalnost) dosegel tako, da bo hkrati (presečno) povečal zaposlenost, turistične prihodke in prodajo lokalnih izdelkov. S pametnim pristopom bo nosilec dediščinskega projekta spodbudil nosilce lokalnih projektov, namenjenih povečanju

zaposlenosti, prihodkov od turizma in lokalne trgovine, da svoje projekte in njihove cilje dosežejo vsaj deloma tako, da bodo s svojimi prizadevanji, svojimi resursi in projektnimi sredstvi tudi sami prispevali k ohranjanju dediščine.

Preglednica 4: Presečna zasnova dediščinskega projekta

Lokalni cilji razvoja Dediščinski cilji	Višja zaposlenost	Višji turistični prihodki	Večja prodaja lokalnih izdelkov
Obnova objekta	<ul style="list-style-type: none"> • Uporaba lokalnih materialov, mojstrov • Napolniti objekt s programom 	<ul style="list-style-type: none"> • Prenositve, oddaja prostorov • Interpretacija dediščine 	<ul style="list-style-type: none"> • Trgovina z lokalno ponudbo • Oddajanje prostora za prireditve
Ohranjanje izročila	<ul style="list-style-type: none"> • Prevedba v digitalno obliko • Prenos izkušenj • Zaposlitev prostovoljnih varuhov dediščine 	<ul style="list-style-type: none"> • Prireditve • Destinacijsko profiliranje 	<ul style="list-style-type: none"> • Kulinarika • Spominki, replike
Spodbujanje ustvarjalnosti	<ul style="list-style-type: none"> • Galerija • Izdelava replik 	<ul style="list-style-type: none"> • Študijski obiski • Kolonije: otroške, likovne 	<ul style="list-style-type: none"> • Šola tradicionalnih znanj • Prodaja umetniških del

Vir podatkov: Hipotetični primer.

Matrični prikaz logike pametnega razvoja je uporaben tudi za vse druge presečne primere, ki bi nas lahko zanimali. Zgoraj je prikazan primer iskanja preseka med dediščinskim projektom in lokalnim razvojem. Po enaki matrični metodi bi lahko presečno proučili tudi povezave med dediščinskim in naravovarstvenim ali prostorskim projektom, ali obratno, med naravovarstvenimi aktivnostmi in dediščinskimi cilji itn. V tem primeru nismo ocenjevali moči in značaja presečnih učinkov, ker pri enostavnih projektih verjetno zadošča, če dosežemo znatne pozitivne povezave, saj so razmerja med deležniki v projektu predvsem neposredna, zato je vidik šibkega ravnotežja presečnih silnic, na primer stopnja vključenosti enakopravnih projektnih partnerjev, vedno jasno razvidna.

Sklep

Področja javnega upravljanja, ki so po svojih pristojnostih, proračunu in človeških virih šibka, težko dosejajo svoje ključne cilje neposredno, zato so ti pogosto zastavljeni neambiciozno in ostanejo slabo uresničeni. Spremlja jih tudi višja stopnja nasprotovanja med deležniki glede strateških programov in prioritet državnih ukrepov, saj nasprotja v sektorju ostajajo dolgo nerazrešena. Primeri sektorsko šibkih politik, poleg dediščinske politike, so tudi

naravovarstvo, urejanje prostora in veliko drugih področij, ki skušajo delovati preventivno ali so usmerjena k reševanju jedra izzivov javnega upravljanja. A vse bolj odkrivamo, da obstaja veliko izzivov javnega upravljanja, na katere ni mogoče odgovoriti sektorsko ločeno, kot na primer trdovratni problemi (tako imenovani '*wicked problems*'), ki imajo raznorodne vzvode in posredne povezave.

Z razvojem moderne družbe in njeno vse večjo kompleksnostjo postaja njena dinamika vse bolj organska, posredovana, temelječa na ustvarjalnosti (ustvarjalnega razreda), inovacijah, kulturnih spremembah, povezanosti v času globalizacije. Javne politike so tako rekoč prisiljene spremeniti ustaljene javno-upravljaljske pristope. Odgovoriti bodo morale na zahteve po deregulaciji, ki zdaj prihajajo predvsem s strani gospodarstva, v prihodnje pa bodo postale stalnica tudi na vseh drugih področjih javnega upravljanja.

Tako danes biti šibek sektor ni usodna slabost ampak izziv v pravo smer. Presečna interventna logika predvideva drugačno zasnovo dediščinske politike, ki bo poleg svojih dosedanjih primarnih ciljev, ki jih je uveljavljala sektorsko vertikalno in pretežno normativno, morala uveljaviti veliko bolj horizontalne rešitve. Razvoj dediščinskih politik že gre po ugotovitvah Koželj Delak (2015) ravno v to smer, dokaz pa je tudi presečna zasnova dediščinske strategije Sveta Evrope za XXI. stoletje (2016). Predmet dediščinskih politik poslej ni več le ohranjanje objektov in območji kulturne dediščine, ampak to postajajo celostne zasnove v prostorsko in zgodovinsko interpretiranih okvirih, usmerjenih na posameznike in skupnosti, na različnost in soustvarjalno sodelovanje. Nov pristop dediščinskih politik odseva načela celostnega ohranjanja v iskanju medsektorskih sinergij, ki so sicer bolj strateške, vendar obenem vedno ovrednotene tudi lokalno in se njeni učinki neposredno izražajo v skupnostih, ki razumejo, da je dediščina njihov razvojni vir.

Presečna zasnova dediščinske politike bo zahtevala presečno upravljanje ohranjanja kulturne dediščine. Taka zasnova temelji na soupravljanju, kjer država vse bolj omogoča povezovanje akterjev dediščinske politike, da v začrtanih okvirih iščejo skupne rešitve, ki bodo najbolj povezovalne za uresničevanje njenih prednostnih ciljev. Nova orodja horizontalnega upravljanja (Škarabot, Radej, 2014) dediščinske politike so partnerstva, pluralna kultura komuniciranja o nasprotjih, učenje na izkušnjah, aktiviranje dediščinskih potencialov.

Presečna strategija tako ni pametna le zato, ker premošča bregove notranjih nasprotij in subtilno povezuje globoke razlike, ampak tem bolj zato, ker jo poganja učenje, dograjevanje znanja in dopolnjevanju pridobljenih izkušenj kot temelja razvoja ustvarjalnih zmožnosti odzivanja na ključne izzive ohranjanja dediščine.

Uporabljeni viri

- CoE. 2016. Draft European Cultural Heritage Strategy for the 21st Century. For consideration by the GR-C at its meeting on 13 September 2016. Council of Europe.
- Koželj Delak Z. 2015. Vključevanje kulturne dediščine in ohranjanja narave v razvojne projekte do leta 2020 (v okviru nove strukturne politike EU). Ljubljana: Zavod za varstvo kulturne dediščine Slovenije.
- Leopold L. B., F. E. Clarke, B. B. Hanshaw, J. R. Balsley. 1971. A procedure for evaluating environmental impact. Washington: Geological Survey Circular 645.
- Radej B., J. Pirkovič. 2015. Integrative Concept of Heritage Policy. Discussion paper prepared for Council of Europe's Pan-European Cultural Heritage Strategy 21. Council of Europe.
- Radej B. Social Complexity: Operational definition. Ljubljana, Slovenian Evaluation Society: Working papers, 7/2(June 2014).
- Radej B. 2013. Jabolka in hruške: Sinteza brez skupnega imenovalca Ljubljana: Slovensko društvo evalvatorjev, Delovni zvezki 6/3(2013).
- Radej B., M. Golobič. Interventna logika prostorskega razvoja v Sloveniji. Ljubljana, Slovensko društvo evalvatorjev, Delovni zvezki, 9/1(September 2016).
- Radej B., M. Golobič, M. Macur, S. Dragoš. 2011. Vrednotenje politik: Obzorja nove miselnosti. Ljubljana: Vega.
- SVRK. 2014. Operativni program za izvajanje Evropske kohezijske politike v obdobju 2014-2020. Ljubljana: Služba Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropsko kohezijsko politiko
- Škarabot J., B. Radej. 2014. Horizontalno upravljanje. Ljubljana, Solvero, Slovensko društvo evalvatorjev. Rokopis.
- UNCED. 1992. Agenda 21. United Nation Conference on Environment and Development.
- WCED. 1987. Our Common Future. Oxford and New York: Oxford University Press, World Commission on Environment and Development – WCED.

Naslov:	'Pametna' interventna logika – primer dediščinske politike
Podatki o avtorjih:	Radej Bojan, Jelka Pirkovič
Podatki o izdaji ali natisu:	1. Izdaja
Kraj in založba:	Ljubljana, Slovensko društvo evalvatorjev
Leto izida:	2016 (Let. IX, Št. 2)
Naslov knjižne zbirke:	Delovni zvezek SDE
Podatke o nosilcu avtorskih pravic:	SDE, Ustvarjalna gmajna 2.5/Creative Commons 2.5 (Si)
Podatek o nakladi (št. natisnjenih izvodov):	Elektronska publikacija
Mednarodne identifikatorje (ISBN):	ISBN 978-961-92453
Maloprodajno ceno publikacije:	Publikacija je brezplačna

Doslej izšlo

Letnik I (2008), št.:	
Vaje v seštevanju neseštevjlivega (B. Radej, 23 str.)	1
Sinteza vplivov nacionalnega energetskega programa na prostorsko kohezijo Slovenije (B. Radej, 43 str.)	2
Meso-Matrical Synthesis of the Incommensurable (B. Radej, 21 str.)	3
Letnik II (2009), št.:	
Anti-systemic movement in unity and diversity (B. Radej, 12 str.)	1
Meso-matrical Impact Assessment - peer to peer discussion of the Working paper I/3(2008) (B. Radej, 30 str.)	2
Turistična regionalizacija Slovenije (J. Kos Grabar, 29 str.)	3
Presoje javnih učinkov vladnih politik (B. Radej, 18 str.)	4
Ciljno usmerjen državni proračun: med obeti in možnostmi (B. Radej, 33 str.)	5
Letnik III (2010), št.:	
Beyond »New Public Management« doctrine in policy impact evaluation (B. Radej, M. Golobič, M. Istenič, 25 str.)	1
Osnove vrednotenja vplivov javnih politik za priložnostne uporabnice/ke (B. Radej, 43 str.)	2
Več-nivojski vidik družbene kompleksnosti in njen pomen za metodologijo družbenega raziskovanja - primer vrednotenja učinkov politik (B. Radej, 57 str.)	3
Letnik IV (2011), št.:	
Presečno določanje razvojnih prioritet (B. Radej, Z. Kovač, L. Jurančič Šribar, 45 str.)	1
Primarna in sekundarna perspektiva vrednotenja politik (B. Radej, 30 str.)	2
Agregacijski problem kompleksnih družbenih vrednotenj (B. Radej, 41 str.)	3
Gibanje 99%: Z izključevanjem do skupnosti (B. Radej, 42 str.)	4
Letnik V (2012), št.:	
Odličnost na kvadrat: samopresoja v javni upravi (B. Radej, M. Macur, 41 str.)	1
Delna celota: primer prostorske kohezije (B. Radej, M. Golobič, 31 str.)	2
Letnik VI (2013), št.:	
Divided we stand: Social integration in the middle (B. Radej, M. Golobič, 26 str.)	1
With Exclusion to the Community (B. Radej, 23 str.)	2
Jabolka in hruške: Sinteza brez skupnega imenovalca (B. Radej, 31 str.)	3
Letnik VII (2014), št.:	
Apples and Oranges: Synthesis without a common denominator (B. Radej, 40 str.)	1
Social Complexity: Operational definition (B. Radej, 65 str.)	2
Letnik VIII (2015), št.:	
Measuring Smartness of Innovation Policy (B. Radej, K. Ž. Jazbinšek, M. Dolinšek, June 2015, 22 str.)	1
Letnik IX (2016), št.:	
Interventna logika prostorskega razvoja v Sloveniji (B. Radej, M. Golobič, 38 str.)	1
'Pametna' interventna logika - primer dediščinske politike (B. Radej, J. Pirkovič, 19 str.)	2