



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 25.4.2018r.
COM(2018) 235 final

**SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY,
EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU
REGIONÓW**

**Ocena ex post „Europejskich Stolic Kultury” w 2016 r. (Donostia-San Sebastián i
Wrocław)**

{SWD(2018) 140 final}

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY, EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU REGIONÓW

Ocena *ex post* „Europejskich Stolic Kultury” w 2016 r. (Donostia-San Sebastián i Wrocław)

1. WPROWADZENIE

Podstawą niniejszego sprawozdania jest art. 12 decyzji nr 1622/2006/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 października 2006 r. ustanawiającej działanie Wspólnoty na rzecz obchodów „Europejskiej Stolicy Kultury” w latach 2007–2019¹, zgodnie z którym każdego roku Komisja zapewnia zewnętrzną i niezależną ocenę wyników obchodów „Europejskiej Stolicy Kultury”, które miały miejsce w roku minionym, a sprawozdanie z tej oceny przedkłada Parlamentowi Europejskiemu, Radzie i Komitetowi Regionów².

Wyciągnięte wnioski i metodykę oceny *ex post* przedstawiono w bardziej wyczerpujący sposób w dokumencie roboczym służb Komisji towarzyszącym niniejszemu sprawozdaniu.

2. KONTEKST DZIAŁANIA

2.1. Działanie UE na rzecz obchodów „Europejskiej Stolicy Kultury” (ESK)

Od czasu zainicjowania „Europejskiego Miasta Kultury” w 1985 r. na szczeblu międzyrządowym³ program ten rozwijał się, aż w 1999 r. osiągnął format w pełni ukształtowanego działania UE⁴. Obecnie podlega on przepisom decyzji nr 445/2014/UE⁵, lecz miasta wyznaczone na ESK na lata do 2019 r. podlegały decyzji nr 1622/2006/WE.

Działanie ESK opracowano w celu podkreślenia bogactwa i zróżnicowania kultur europejskich oraz ich wspólnych cech, co miało się przełożyć na większe wzajemne zrozumienie wśród obywateli europejskich. Miało ono również stymulować długotrwały rozwój miast oparty na kulturze w szerszym rozumieniu tego pojęcia, które obejmuje zarówno skutki społeczno-gospodarcze oraz zacieśnianie współpracy między podmiotami działającymi w dziedzinie kultury, artystami i miastami w Europie, jak i zaangażowanie społeczności lokalnej i obcokrajowców oraz ich uczestnictwo w kulturze.

2.2. Proces wyboru i monitorowania ESK na rok 2016

Zgodnie z decyzją nr 1622/2006/WE dwoma państwami członkowskimi uprawnionymi do goszczenia obchodów ESK w 2016 r. były Hiszpania i Polska.

Właściwe organy obu wymienionych państw członkowskich (tj. ich ministerstwa kultury) przeprowadziły równoległe dwuetapowy proces wyboru (ustalenie listy najlepszych

¹ Dz.U. L 304 z 3.11.2006, s. 1.

² Pełny tekst jest dostępny na stronie: https://ec.europa.eu/programmes/creative-europe/sites/creative-europe/files/files/ecoc-2016-evaluation-en_0.pdf

³ Rezolucja ministrów odpowiedzialnych za kulturę, zebranych w Radzie, z dnia 13 czerwca 1985 r. dotycząca corocznej organizacji obchodów „Europejskiego Miasta Kultury” (85/C 153/02).

⁴ Decyzja 1419/1999/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 25 maja 1999 r. ustanawiająca działanie Wspólnoty na rzecz obchodów „Europejskiej Stolicy Kultury” w latach 2005–2019 (Dz.U. L 166 z 1.7.1999, s. 1). Decyzja ta została zmieniona decyzją nr 649/2005/WE Parlamentu Europejskiego i Rady (Dz.U. L 117 z 4.5.2005, s. 20).

⁵ Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 445/2014/UE z dnia 16 kwietnia 2014 r. ustanawiająca działanie Unii na rzecz Europejskich Stolic Kultury na lata 2020–2033 (Dz.U. L 132 z 3.5.2014, s. 1).

kandydatów i zalecenie końcowe). Komisja selekcyjna, składająca się z trzynastu członków, z których sześciu nominowanych jest przez zainteresowane państwo członkowskie, a pozostałych siedmiu przez instytucje i organy Unii Europejskiej, przeanalizowała oferty złożone przez kandydujące miasta na podstawie celów i kryteriów określonych w decyzji nr 1622/2006/WE. W 2010 r. piętnaście miast w Hiszpanii i jedenaście miast w Polsce wzięło udział w konkursie, a w 2011 r. komisja selekcyjna zaleciła, aby tytuł ESK 2016 przyznać miastom Donostia-San Sebastián i Wrocław⁶. W maju 2012 r. oba miasta zostały formalnie wyznaczone przez Radę Unii Europejskiej⁷.

Następnie oba miasta zostały objęte ustaleniami dotyczącymi monitorowania: postępy w ich przygotowaniach były monitorowane i prowadzone przez zespół złożony z siedmiu niezależnych ekspertów mianowanych przez instytucje i organy UE, którego dodatkowym zadaniem było zapewnianie zgodności przygotowań z programem oraz z zobowiązaniami, na których podstawie miasta zostały wybrane. Przedstawiciele Donostia-San Sebastián i Wrocławia uczestniczyli w dwóch formalnych posiedzeniach monitorujących zwołanych przez Komisję jesienią 2013 r. i wiosną 2015 r. Proces monitorowania zakończył się wydaniem przez komisję monitorującą pozytywnego zalecenia dla Komisji o przyznaniu obu miastom nagrody imienia Meliny Mercouri w wysokości 1,5 mln EUR. Nagrodę pieniężną, ufundowaną w ramach programu Kreatywna Europa⁸, wypłacono obu ESK jesienią 2015 r.

2.3. Obszary tematyczne i ukierunkowanie obu ESK w 2016 r.

Wniosek miasta Donostia-San Sebastián nosił tytuł „Cultura para la convivencia” („Kultura na rzecz współistnienia”) i miał silną konotację z kontekstem lokalnym: opracowano go w oparciu o niedawną przeszłość miasta, które przez dziesięciolecia było nękane atakami terrorystycznymi.

Ponieważ oferta kulturalna miasta i możliwości jego sektora kultury były już bardzo rozwinięte w czasie składania wniosku, skupiono się bardziej na wspieraniu projektów różnych jakościowo i poruszających wrażliwe tematy, takie jak przemoc czy terroryzm, aby pomóc obywatelom w zyskaniu poczucia, że pogodzili się ze swoją przeszłością.

Program bazował na dwóch koncepcjach: „Współistnienie” i „Miasto”. Pierwsza z nich została zbudowana wokół trzech osi: „Latarnia morska pokoju”, „Latarnia morska życia” i „Latarnia morska głosów”, które były poświęcone odpowiednio integracji i współistnieniu, zdrowiu, pracy i środowisku oraz komunikacji. Druga koncepcja miała charakter przekrojowy i dostarczała metod – w dziedzinach trwałości różnorodności językowej, krytycznego myślenia za pośrednictwem sztuki współczesnej, zaangażowania społeczności, związku między kulturą a technologią i rozwoju interaktywnych sytuacji w przestrzeni kulturalnej – które miały pomóc w osiągnięciu celów poszczególnych projektów.

Wniosek Wrocławia wyłonił się z szerzej zakrojonej strategii miasta Wrocławia, w której podkreślano potencjał wspierania rozwoju obszarów miejskich przez nadawanie priorytetu inwestycjom w wydarzenia kulturalne i sportowe oraz w infrastrukturę.

Przyjęta ogólna koncepcja, tj. „Metamorfozy kultury”, służyła jako metafora zarówno historycznej transformacji miasta, jak i współczesnego procesu kulturalnej i społecznej

⁶ Wszystkie sprawozdania komisji selekcyjnej dotyczące preselekcji, selekcji oraz monitorowania dostępne są na następującej stronie internetowej: http://ec.europa.eu/programmes/creative-europe/actions/capitals-culture_en.htm.

⁷ Decyzja Rady 2012/309/UE z dnia 10 maja 2012 r.

⁸ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1295/2013 z dnia 11 grudnia 2013 r. ustanawiające program „Kreatywna Europa” (2014–2020) i uchylające decyzje nr 1718/2006/WE, nr 1855/2006/WE i nr 1041/2009/WE (Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 221).

zmiany (w tym globalizacji, imigracji, rozszerzania UE i rosnącej roli komunikacji cyfrowej). Sloganem programu ESK zostało hasło „Przestrzenie dla piękna”, gdyż jego intencją było „zbudowanie przestrzeni, w których możliwe będzie przywracanie trwałej obecności piękna w życiu publicznym i w codziennych obyczajach”.

Wrocław zaproponował bardzo wyraźną wizję, zwłaszcza dotyczącą celów długofalowych, które obejmowały m.in. podnoszenie świadomości i uznania tożsamości kulturowej Wrocławia / Dolnego Śląska, budowanie przestrzeni publicznej dla działań społecznych i kształtowanie postaw obywatelskich czy wzrost liczby turystów odwiedzających miasto. Wydarzenia kulturalne zorganizowano w podziale na szczegółowe programy w konkretnych dziedzinach (np. architektura, film, opera itp.) i realizowano na czterech „poziomach” w zależności od docelowych odbiorców. Wśród tych wydarzeń znalazły się m.in. dialog z lokalnymi mieszkańcami czy prezentacja roli miasta w europejskiej i światowej kulturze.

3. ZEWNĘTRZNE BADANIE

3.1. Zasady oceny

W ramach oceny przeanalizowano realizację całości obchodów i programów ESK w 2016 r. od ich wstępnego etapu do aspektów trwałości i spuścizny.

W szczególności dokonano oceny adekwatności, skuteczności, efektywności i trwałości obu ESK 2016 oraz zbadano ich wartość dodaną dla UE, a także spójność i komplementarność działania z innymi inicjatywami UE. Na koniec wyciągnięto indywidualne i ogólne wnioski wynikające z doświadczeń obu miast i rozważono konsekwencje dla przyszłych miast ESK, miast wnioskujących o ten tytuł i instytucji UE.

3.2. Metodyka i ograniczenia związane z wybranym podejściem

Proces oceny i jej metodyka zostały opracowane tak, by spełniały wymogi decyzji nr 1622/2006/WE oraz przyczyniały się do bardziej szczegółowego zrozumienia wyników i osiągnięć działania. Ocena ta jest dobrą okazją do ponownego krytycznego rozważenia minionego roku w celu uwypuklenia wniosków i zaleceń służących aktualizacji obecnej wiedzy i spostrzeżeń w świetle nowych doświadczeń miast będących ESK.

Podobnie jak w przypadku poprzednich ocen, które dotyczyły obchodów ESK w latach 2007–2015, logika interwencji przyjęta przez podmiot oceniający opierała się na hierarchii celów zawartej w decyzji nr 1622/2006/WE.

Aby zapewnić porównywalność wyników, metodyka niniejszej oceny opiera się na podejściu do gromadzenia danych i ich analizy przyjętym w poprzednich ocenach działania⁹.

Ocenę oparto na dwóch rodzajach danych i odpowiadających im źródłach:

- dane pierwotne obejmowały dane zgromadzone w trakcie badań w terenie albo dane przedstawione przez każdą ESK, takie jak wywiady, kwestionariusze internetowe i ankiety; w wywiadach dążono przede wszystkim do poznania szeregu punktów widzenia na każdą ESK, w tym punktów widzenia zespołów zarządzających, decydentów na szczeblu lokalnym i krajowym, kluczowych podmiotów działających w dziedzinie kultury, a także szeregu partnerów zaangażowanych w realizację programu oraz przedstawicieli organizacji kierujących konkretnymi projektami albo w nich uczestniczących;

⁹ Poprzednie sprawozdania z oceny są dostępne na stronie internetowej: https://ec.europa.eu/culture/evaluations_en

- do źródeł danych wtórnych zaliczają się dokumenty UE, pierwotne oferty i zgłoszenia, wewnętrzne sprawozdania powiązane z procesem rozpatrywania wniosków, sprawozdania z monitorowania i oceny, badania i sprawozdania przygotowane lub zlecone przez ESK, programy obchodów, materiały promocyjne i strony internetowe, dane statystyczne dotyczące kultury i turystyki oraz przedstawione przez ESK dane ilościowe dotyczące finansów, działań, produktów i rezultatów;
- ocena nie obejmuje szerzej zakrojonych konsultacji społecznych. Jak wyjaśniono w planie działania¹⁰, uznaje się, że działanie ma charakter lokalny. Uczestnicy międzynarodowi są rozproszeni po całej Europie i poza jej granicami i trudno do nich dotrzeć. Z drugiej strony wyrażane opinie opierałyby się na udziale w konkretnych wydarzeniach i nie zapewniłyby przydatnego wkładu na potrzeby oceny działania ESK jako całości.

Podobnie jak w przypadku poprzednich ocen *ex post* ESK Komisja utrzymuje, że przyjęta metodyka jest właściwa do sporządzenia sprawozdania zapewniającego wystarczająco solidną podstawę do wyciągnięcia rozsądnych wniosków co do skuteczności ESK.

Pewnym ograniczeniem jest jednak brak danych odniesienia, które można by włączyć do badania porównawczego miasta przed uzyskaniem tytułu, na początku roku obchodów ESK i po realizacji programu roku obchodów ESK. Dane te uważa się za niezwykle istotne dla osiągnięcia wyważonego punktu widzenia, opartego na logicznych i wystarczających danych, na realny wpływ działania na miasto. Budżet przyznany na prace związane z oceną (co roku ok. 70 000 EUR) jest proporcjonalny do niewielkich środków finansowych UE przydzielonych bezpośrednio na ESK (1,5 mln EUR w ramach nagrody imienia Meliny Mercouri) i nie daje możliwości przeprowadzenia badania dającego obraz sytuacji „przed” („scenariusz odniesienia”) i sytuacji „po” („*ex post*”). Dalszą konsekwencją skromnego budżetu jest to, że gromadzenie danych pierwotnych ma bardziej charakter jakościowy niż ilościowy; chociaż dane jakościowe są wciąż niezwykle istotne przy dokonywaniu oceny, brak danych ilościowych przekłada się na mniejszą niezawodność, np. w procesie przedstawiania obiektywnych wyników i wpływu ESK na zwiększanie uczestnictwa w kulturze.

W związku z tym wnioski zawarte w sprawozdaniu są poparte raczej dostatecznie dużym zbiorem danych jakościowych i „miękkich” (np. poglądami i opiniami różnego rodzaju zainteresowanych stron) niż kompleksowym zbiorem danych ilościowych.

Komisja jest w pełni świadoma takich ograniczeń, które wskazano i omówiono już w dokumencie roboczym towarzyszącym wnioskowi dotyczącemu decyzji ustanawiającej działanie Unii na rzecz ESK na lata 2020–2033¹¹, i je przyjmuje. W odniesieniu do tej trudności w późniejszym wniosku Komisji oraz w decyzji ostatecznie przyjętej przez Parlament Europejski i Radę¹² przewidziano, że same wyznaczone miasta, mające większe możliwości uzyskania danych odniesienia dotyczących wpływu obchodów oraz zgromadzenia danych pierwotnych na temat wpływu tytułu, staną się głównymi podmiotami wdrażającymi proces oceny.

¹⁰ http://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/docs/2016_eac_015_evaluation_ecoc_2016.pdf

¹¹ Zob. SWD(2012) 226 final, pkt 2.4.4.

¹² Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 445/2014/UE, zob. przypis 5.

Warto w tym zakresie podkreślić, że Donostia-San Sebastián i Wrocław zleciły lokalne działania badawcze¹³ – odpowiednio fundacji San Sebastián i Instytutowi Socjologii Uniwersytetu Wrocławskiego – aby lepiej zrozumieć wpływ obchodów ESK na kluczowe podmioty, takie jak instytucje kulturalne, branże kulturalną i kreatywną oraz obywateli, jak również pod względem wymiaru międzynarodowego i gospodarczego.

Podsumowując, mimo braku danych ilościowych i innych niezależnych dowodów Komisja uważa, że dowody zebrane na poparcie oceny są wystarczająco solidne, i podziela ogólną ocenę i płynące z niej wnioski, które uznaje się za ukazujące zasadniczo prawidłowy i kompletny obraz obchodów ESK 2016.

4. GŁÓWNE WNIOSKI ZAWARTE W SPRAWOZDANIU Z OCENY

4.1. Adekwatność działania ESK oraz ESK w 2016 r.

Zgodnie z wnioskami z oceny obydwie miasta opracowały i wdrożyły programy kulturalne, które były zgodne z art. 167 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej i adekwatne do treści tego artykułu pod względem przyczyniania się Unii do „rozkwitu kultur państw członkowskich”. Obchody ESK w obu miastach przyczyniły się również do rozwoju gospodarczego i społecznego, szczególnie w kontekście obszarów miejskich, co jest również zgodne z celami decyzji nr 1622/2006/WE.

W ocenie stwierdzono, że program Donostia-San Sebastián odzwierciedlał lokalne zainteresowania i lokalny kontekst, z silnym naciskiem społecznym i politycznym. Ponieważ miasto posiadało już wcześniej rozbudowaną ofertę kulturalną, przyciągało licznych zagranicznych odwiedzających i organizowało duże ogólnoeuropejskie festiwale, podjęto decyzję o wykorzystaniu ESK do kultywowania silniejszych związków z nowymi europejskimi graczami w dziedzinie kultury – szczególnie w przypadku małych organizacji kulturalnych – oraz, co najbardziej znaczące, do przekazywania z zaangażowaniem nowego rodzaju delikatnych treści istotnych dla złożonej tożsamości miasta oraz dla dobrobytu społecznego i dobrego samopoczucia poszczególnych mieszkańców, co również ma wyraźny wymiar europejski.

Program sformułowany przez Wrocław obejmował wyraźne cele długofalowe, miał silny wymiar europejski i zakładał spójną interakcję z szerszą zakrojoną strategią rozwoju miasta; skupiał się na dalszym wzmocnieniu europejskiego charakteru miasta, przyciąganiu krajowych i zagranicznych turystów, poprawie infrastruktury związanej z kulturą, zwiększaniu liczby odbiorców i aktywnego uczestnictwa obywateli w wydarzeniach kulturalnych. W programie przeanalizowano również niektóre spośród najtrudniejszych elementów niedawnej historii miasta, w szczególności przesiedleń ludności między ZSRR, Polską i Niemcami, które miały miejsce po drugiej wojnie światowej.

4.2. Efektywność

Zasadniczo dostępne dowody (głównie jakościowe) sugerują, że ESK wciąż stanowi skuteczne działanie UE zapewniające odpowiednie poziomy zwrotu na szczeblu UE wobec stosunkowo niewielkiego wkładu ze strony UE: samo przyznanie tytułu wywołuje znaczny efekt dźwigni w stosunku do kwoty finansowania, którą oba miasta przeznaczają na opracowanie i realizację programu kulturalnego ESK, i wywołuje ono zainteresowanie i przyciąga finansowanie ze strony szerokiego grona zainteresowanych stron, w tym organów

¹³ Niektóre wyniki tych badań były nadal w formie projektu, kiedy finalizowano europejską ocenę obchodów ESK. W europejskiej ocenie wykorzystano jak najwięcej odnośnych danych wtórnych, lecz nie udało się uwzględnić ostatecznych wyników badań.

regionalnych i krajowych oraz prywatnych zainteresowanych stron. Ponadto wartość bezwzględna nagrody imienia Meliny Mercouri, która stanowi jedyny wkład pieniężny, jaki oba miasta otrzymują od Unii Europejskiej, jest minimalna (1,5 mln EUR na ESK) w porównaniu z całkowitymi kosztami obchodów ESK: wydatki operacyjne ESK 2016 wyniosły ok. 86,4 mln EUR w przypadku Wrocławia i 49,6 mln EUR w przypadku Donostia-San Sebastián.

Na szczęblu miasta zarówno Donostia-San Sebastián, jak i Wrocław stworzyły silne i skuteczne mechanizmy i rozwiązania dotyczące zarządzania, a także wykorzystały środki krajowe i unijne (np. w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego) do celów wdrożenia programów kulturalnych wyróżniających się wysoką jakością artystyczną oraz znacznie przekraczających pod względem wielkości „typową” ofertę kulturalną tych miast.

W ocenie wykazano również, że zdecydowanie się na bycie gospodarzem obchodów ESK nadal pochłania wiele zasobów, co może okazać się wyzwaniem: na przykład w Donostia-San Sebastián zaobserwowano znaczące zmniejszenie faktycznego budżetu w porównaniu z etapem oferty pierwotnej (o ponad 40 %), co było skutkiem zbyt ambitnego pierwotnego wniosku, lecz również bardzo silnej presji wywieranej na sektory finansowane z publicznego budżetu na wszystkich szczeblach terytorialnych, presji politycznej do nadawania priorytetu środkom przewidzianym na inne kwestie związane z miastem oraz braku możliwości poszukiwania finansowania z sektora prywatnego w połączeniu ze słabą sytuacją gospodarczą.

4.3. Skuteczność

Obydwa miasta ESK z powodzeniem osiągnęły cele krótkoterminowe określone w ich wnioskach, zwłaszcza w zakresie wdrożenia rozbudowanych i innowacyjnych programów o europejskim wymiarze i z wyraźnym zaangażowaniem obywateli. Mimo że miasta miały zupełnie inne wizje, programy i style wdrażania, oba wykorzystały obchody ESK, aby skutecznie zbadać i uwypuklić zagadnienia istotne z lokalnego punktu widzenia i mające wymiar europejski.

Donostia-San Sebastián wspierało działania, które wyraźnie różniły się od wcześniejszej oferty kulturalnej miasta; zamiast traktować obchody ESK jako zwykłą okazję do przygotowania programu kulturalnego w celu zapewnienia rozrywki miejscowym i międzynarodowym odbiorcom lub w celu promowania miasta, zdecydowano się poruszyć złożoną i delikatną kwestię przemocy z przeszłości i różnic, jakie występują między społecznościami miasta. Uznając takie posunięcie za „odważny wybór”, w ocenie przyznano również, że trudno jest ilościowo zmierzyć i zrozumieć przyszłe społeczne skutki takiego wyboru. Chociaż Donostia-San Sebastián nie zajmowało się podnoszeniem swojej i tak już wysokiej międzynarodowej rangi za pomocą międzynarodowej komunikacji i przyciągania turystów, dane liczbowe pokazują, że w wydarzeniach związanych z obchodami ESK udział wzięło ogółem 1,08 mln osób, z czego 5–10 % to odwiedzający z zagranicy.

Z drugiej strony lokalne podmioty działające w dziedzinie kultury miały do czynienia z niesamowitym rozszerzeniem sieci kontaktów: niemal 80 % organizacji zaangażowanych w obchody w ciągu roku współpracowało z innymi organizacjami, nawiązując w większości przypadków nowe relacje zawodowe, które miałyby niewielkie szanse na zaistnienie bez obchodów roku ESK.

Wrocław zrealizował obszerny program kulturalny stanowiący integralną część szerzej zakrojonej strategii rozwoju miasta, a przy tym odniósł również wyjątkowo duży sukces w przyciąganiu odwiedzających z zagranicy: zgodnie z badaniem przeprowadzonym w imieniu miasta Wrocławia około 5 mln turystów odwiedziło Wrocław w 2016 r., w tym 1,6

mln cudzoziemców. Dane z Głównego Urzędu Statystycznego również wskazują na to, że w 2016 r. we wrocławskich hotelach zatrzymało się o 50 000 zagranicznych turystów więcej niż w 2015 r. Obchody ESK okazały się również skuteczne pod względem zacieśniania współpracy w dziedzinie kultury i wzmacniania sieci wewnątrz miasta i z udziałem zagranicznych podmiotów: dwie trzecie zrealizowanych projektów miało powiązanie międzynarodowe i zgłoszono w związku z nimi przybierającą różnorodnie formy współpracę z organizacjami lub artystami z 42 państw – głównie europejskich, lecz znalazły się wśród nich również takie państwa jak Brazylia, Japonia i Stany Zjednoczone. Strategia komunikacyjna była zasadniczo również skuteczna, gdyż w 2016 r. ukazało się w Polsce i 38 innych państwach ok. 5 500 artykułów prasowych o obchodach roku ESK.

Gdyby nie tytuł ESK, obu miastom nie udało by się odnieść takich korzyści w tym samym zakresie; pod tym względem obchody ESK wyraźnie przyczyniły się do stworzenia europejskiej wartości dodanej.

4.4. Trwałość

W ramach oceny stwierdzono, że oba miasta ESK 2016 mają zupełnie inny potencjał, jeśli chodzi o trwałość ich działań i usprawnione zarządzanie w obszarze kultury.

W przypadku Donostia-San Sebastián planowanie spuścizny ESK było zasadniczo ograniczone i od początku brak mu było wyraźnej formalnej strategii i porozumienia partii politycznych co do tego, jak taka spuścizna ESK powinna wyglądać. Chociaż podmioty działające w dziedzinie kultury zasadniczo wciąż funkcjonują i dostarczają ważnych treści kulturalnych po 2016 r., dzieje się tak w większym stopniu z uwagi na silny istniejący profil kulturalny miasta niż dzięki jakiegokolwiek szczególnej spuściznie programu obchodów ESK.

Z kolei we Wrocławiu planowanie spuścizny zostało starannie opracowane i skoordynowane, co zapewniło większy potencjał w zakresie trwałości skutków ESK w ujęciu długofalowym – również dzięki silnemu i niezmiennemu przywództwu politycznemu. Do celów tej strategii wykorzystano również informacje z różnych badań i ocen przeprowadzonych przez Uniwersytet Wrocławski w ciągu roku ESK. Struktura odpowiedzialna za obchody ESK i Wydział Kultury Departamentu Spraw Społecznych miasta przedstawiły wniosek dotyczący strategii na lata 2017–2020 i późniejsze pt. „Kultura – Obecna!”. Ponadto utrzymany zostanie projekt „MikroGRANTY”, czyli inicjatywa polegająca na wsparciu w formie dofinansowania mającym na celu tworzenie lokalnego potencjału w zakresie kultury.

4.5. Spójność

Działanie ESK jest istotne i stanowi uzupełnienie wielu polityk i programów UE, wywierając wpływ nie tylko na zainteresowane strony działające w dziedzinie kultury, lecz również na zainteresowane strony związane z zatrudnieniem (ma ono wpływ np. na tworzenie potencjału), przedsiębiorczością (przykładowo 14 % firm z sektora kulturalnego i kreatywnego we Wrocławiu było zaangażowanych w obchody ESK, tj. ok. 450 spośród ponad 3 000 firm, z czego 52 % twierdzi, że uzyskało dzięki ESK korzyści handlowe, a 40,7 % zgłosiło wzrost obrotów w 2016 r.) czy turystyką (w 2016 r. we wrocławskich hotelach zatrzymało się o 50 000 zagranicznych turystów więcej niż w 2015 r.). Może ono również stanowić bodziec do inwestycji w infrastrukturę związaną z kulturą współfinansowanych z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, jak pokazuje przykład znacznego sukcesu, jaki odniósł nowo otwarty gmach koncertowy Narodowe Forum Muzyki we Wrocławiu (który w 2016 r. odwiedziło ponad 500 000 osób), który był współfinansowany ze środków EFRR.

4.6. Europejska wartość dodana

Jak już wspomniano i zilustrowano powyżej, obchody ESK wywarły taki wpływ, jakiego nie udałooby się osiągnąć przez działania samych państw członkowskich.

Sam „znak” jest kluczowym aspektem europejskiej wartości dodanej tego działania, gdyż wzbudza on znaczne zainteresowanie ze strony zainteresowanych stron nie tylko pochodzących z danego miasta, lecz również spoza niego, i oferuje duże pole do współpracy w ramach partnerstwa i przekazywania dobrych praktyk, np. w zakresie budowania solidnego zarządzania na potrzeby realizacji działania ESK, zwiększania zdolności lokalnych organizacji kulturalnych lub pozyskiwania pomysłów na projekty od lokalnych mieszkańców.

5. GŁÓWNE ZALECENIA ORAZ WNIOSKI I DZIAŁANIA KOMISJI

Komisja wnioskuję ze sprawozdania, że działanie ESK pozostaje istotne na szczeblu UE, a także niezwykle cenne dla beneficjentów; dzięki niemu realizowane są szeroko zakrojone programy kulturalne o pozytywnych skutkach i wpływach, których nie można jednak w pełni ocenić na obecnym etapie oceny, gdyż minęło zbyt mało czasu od obchodów roku ESK. Jak już wspomniano wcześniej, jedynie oceny przeprowadzone przez same miasta pozwoliłyby na uzyskanie bardziej wiarygodnego obrazu w tym zakresie.

Ponadto Komisja uznaje, że programy zrealizowane przez obydwie ESK w 2016 r.:

- były innowacyjne i spójne z celami działania;
- odzwierciedlały europejski wymiar działania (szczególnie Wrocław, w mniejszym stopniu w Donostia-San Sebastián, gdyż obchody ESK w większym stopniu koncentrowały się tam na lokalnych mieszkańcach);
- angażowały lokalnych mieszkańców i lokalne zainteresowane strony (w San Sebastián 60 % projektów angażowało w jakiś sposób społeczność lokalną, we Wrocławiu zaś przy opracowywaniu działań ukierunkowanych na konkretne grupy przewidziano 10 493 godzin wolontariatu);
- przybliżyły kulturę nowym odbiorcom za pośrednictwem specjalnych strategii (takich jak „Fale Energii” w Donostia-San Sebastián i „MikroGRANTY” we Wrocławiu) oraz
- mogą pozostawić po sobie spuściznę zarówno fizyczną (w formie nowej lub odnowionej infrastruktury kulturalnej lub logistycznej, jak to miało miejsce we Wrocławiu), jak i niematerialną (dzięki stworzeniu przestrzeni i narzędzia, które umożliwiły społecznościom prowadzenie rozmów na temat przeszłych różnic, zrozumienie tych różnic i pogodzenie się z nimi, oraz dzięki wsparciu miasta i jego mieszkańców we współdzystowaniu w przyszłości, jak to miało miejsce w Donostia-San Sebastián), mimo braku odpowiedniego planowania spuścizny w Donostia-San Sebastián.

Powyższe główne wnioski potwierdzają te z 2015 r. i z wcześniejszych ocen ESK, tj. miasta noszące tytuł ESK realizują bardziej rozbudowane i innowacyjne programy kulturalne niż ich typowa roczna oferta kulturalna, które to programy mają silny wymiar europejski i angażują społeczność lokalną, a także zagranicznych odwiedzających, zgodnie z celami Traktatu i działania ESK.

Kolejną kwestią wynikającą z badania zewnętrznego – częściowo zgodną z wynikami wcześniejszych ocen ESK – jest brak danych odniesienia. Idealna proceduralna metoda oceny działania ESK obejmowałaby prowadzenie zarówno oceny *ex ante*, jak i *ex post*.

Ograniczenia budżetowe¹⁴ i czasowe¹⁵ pozwalają jednak tylko na przeprowadzenie tej drugiej oceny, co prowadzi do braku twardych dowodów dotyczących korzyści płynących z działania i jego wpływu.

Współprawodawcy uznali tę trudność. Przyjmując decyzję nr 445/2014/UE, która będzie miała zastosowanie do tytułów ESK przyznanych w latach 2020–2033, Parlament Europejski i Rada postanowiły przenieść ciężar oceny z Komisji na miasta noszące tytuł ESK, gdyż to one są głównymi fundatorami i beneficjentami działania ESK i mają większe możliwości zgromadzenia wszystkich niezbędnych danych. Wymóg taki zachęci miasta kandydujące i przyszłe ESK do prowadzenia działań służących gromadzeniu danych już od wczesnych etapów programu. W ten sposób przyczyni się on również do wspierania ESK w skuteczniejszym dążeniu do celów określonych na dany rok obchodów. Aby wspomóc miasta w tych staraniach, Komisja opublikowała na swojej stronie internetowej wytyczne¹⁶.

Po przeprowadzeniu ośmiu podobnych ocen rocznych – za każdym razem dotyczących innej pary miast – w badaniu zewnętrznym zawarto jedynie ograniczoną liczbę zaleceń, z których większość jest bardzo szczegółowa i związana z anegdotycznymi aspektami całego działania ESK. Uzupełniają one w użyteczny sposób wiele zaleceń sformułowanych w poprzednich latach i zatwierdzonych przez Komisję, w szczególności potrzebę przyjęcia w odpowiednim czasie rozwiązań instytucjonalnych, zbudowania stabilnego i skutecznego zespołu ds. realizacji działania, korzystającego z silnego poparcia politycznego, zapewnienia akceptacji i zaangażowania na poziomie krajowym, zapewnienia odpowiedniej równowagi między kontrolą a artystyczną niezależnością, utrzymania zobowiązań podjętych przez zainteresowane strony z dziedziny kultury, włączenia do programu kulturalnego współpracy na szczeblu europejskim przy jednoczesnym aktywnym dążeniu do zwiększania uczestnictwa w kulturze, a także planowania spuścizny na wczesnym etapie¹⁷. Komisja zgadza się z ogólnym zaleceniem podmiotu oceniającego, że należy kontynuować działanie ESK, i w decyzji nr 445/2014/UE przewidziano już taką kontynuację do 2033 r. Na bardziej szczegółowym poziomie podmiot oceniający zaleca, aby miasta gromadziły i analizowały duże zbiory danych, oraz proponuje zmianę formularza wniosku ESK w celu sprawdzenia, w jaki sposób miasta składające ofertę planują tego dokonać. Komisja, uznając korzyści płynące dla miast ESK z lepszego wykorzystania dużych zbiorów danych, nie może włączyć do formularza wniosku kryteriów, które nie są wyraźnie wskazane w decyzji regulującej działanie ESK. Zbada ona jednak, w jaki sposób lepiej uwzględnić duże zbiory danych w swoich wytycznych dotyczących oceny, co również zaleca podmiot oceniający.

Ponadto Komisja podziela zalecenie wykonawców, zgodnie z którym wsparcie formalne i nieformalne udzielane przez panel monitorujący na etapie opracowywania ESK ma kluczowe znaczenie i wsparcie to należy kontynuować, m.in. w formie wizyt w wyznaczonych miastach.

Wreszcie, jeżeli chodzi o zalecenia skierowane konkretnie do instytucji UE, Komisja wskazuje, że – jak zaleca podmiot oceniający – w sprawozdaniach z postępu prac i monitorowania uwzględniono już wyraźnie kwestie objęte kryteriami wyboru określonymi

¹⁴ Budżet przyznany na prace związane z oceną jest proporcjonalny do środków finansowych UE przydzielonych bezpośrednio na ESK, które ograniczają się do kwoty 1,5 mln EUR w ramach nagrody imienia Meliny Mercouri na jedną ESK.

¹⁵ Zgodnie z decyzją nr 1622/2006/WE Komisja musi przeprowadzić ocenę w roku następującym bezpośrednio po roku obchodów.

¹⁶ Dostępne pod adresem: https://ec.europa.eu/programmes/creative-europe/sites/creative-europe/files/library/capitals-culture-city-own-guide_en.pdf

¹⁷ Zob. kompendium wcześniejszych zaleceń pod adresem: https://ec.europa.eu/programmes/creative-europe/sites/creative-europe/files/library/ecoc-compendium-recommendations_en.pdf

w decyzji nr 445/2014/UE oraz że wnioski miast dotyczące monitorowania i oceny są oceniane na różnych etapach procedur wyboru i monitorowania.