



Bryssel 25.4.2018
COM(2018) 235 final

**KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE,
EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE JA ALUEIDEN
KOMITEALLE**

**Vuoden 2016 Euroopan kulttuuripääkaupunkien (Donostia / San Sebastián ja Wrocław)
jälkiarviointi**

{SWD(2018) 140 final}

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE, EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE JA ALUEIDEN KOMITEALLE

Vuoden 2016 Euroopan kulttuuripääkaupunkien (Donostia / San Sebastián ja Wrocław) jälkiarviointi

1. JOHDANTO

Tämä kertomus esitetään Euroopan kulttuuripääkaupunki -tapahtumaa koskevasta yhteisön toiminnasta vuosina 2007–2019 24. lokakuuta 2006 tehdyn Euroopan parlamentin ja neuvoston päätöksen N:o 1622/2006/EY 12 artiklan mukaisesti.¹ Kyseisessä artiklassa edellytetään, että komissio varmistaa vuosittain edellisen vuoden Euroopan kulttuuripääkaupunki -tapahtuman tulosten ulkoisen ja riippumattoman arvioinnin ja toimittaa tätä arviointia koskevan kertomuksen Euroopan parlamentille, neuvostolle ja alueiden komitealle.²

Jälkiarviointimenetelmä ja tulokset esitellään kattavammin arviointia koskevassa komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa.

2. UNIONIN TOIMINNAN TAUSTA

2.1. Euroopan kulttuuripääkaupunki -tapahtumaa koskeva EU:n toiminta

Euroopan kulttuuripääkaupunki -toiminta aloitettiin hallitustenvälisellä tasolla vuonna 1985³. Tämän jälkeen sitä kehitettiin, ja siitä tuli täysimittainen EU:n toimi vuonna 1999⁴. Toimintaan sovelletaan nykyisin päätöstä N:o 445/2014/EU⁵, mutta kaupunkeihin, jotka nimettiin Euroopan kulttuuripääkaupungeiksi vuoteen 2019 saakka, sovellettiin päätöstä N:o 1622/2006/EY.

Euroopan kulttuuripääkaupunki -toiminnan tavoitteena on tuoda esiin Euroopan eri kulttuurien rikkautta ja monimuotoisuutta sekä niiden yhteisiä piirteitä ja samalla edistää Euroopan kansalaisten keskinäistä ymmärtämystä. Sillä pyritään myös edistämään kulttuuriin pohjautuvaa kaupunkien pitkän aikavälin kehitystä käsitteen laajemmassa merkityksessä, johon kuuluvat sosioekonomiset vaikutukset, kulttuurialan toimijoiden, taiteilijoiden ja kaupunkien välisen yhteistyön vahvistaminen Euroopassa sekä paikallisten asukkaiden (ja muiden maiden kansalaisten) osallistuminen kulttuuriin.

2.2. Vuoden 2016 Euroopan kulttuuripääkaupunkien valinta ja seuranta

Päätöksen N:o 1622/2006/EY mukaisesti Espanja ja Puola olivat jäsenvaltiot, joilla oli oikeus isännöidä tapahtumaa vuonna 2016.

¹ EUVL L 304, 3.11.2006, s. 1.

² Koko teksti on saatavilla osoitteessa https://ec.europa.eu/programmes/creative-europe/sites/creative-europe/files/files/ecoc-2016-evaluation-en_0.pdf

³ Neuvostossa kokoontuneet kulttuuriasioista vastaavat ministerit antoivat 13. kesäkuuta 1985 Euroopan kulttuuripääkaupunki -tapahtuman vuosittaista järjestämistä koskevan päätöslauselman (85/C 153/02).

⁴ Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös N:o 1419/1999/EY, tehty 25 päivänä toukokuuta 1999, Euroopan kulttuuripääkaupunki -tapahtumaa koskevasta yhteisön toiminnasta vuosina 2005–2019 (EYVL L 166, 1.7.1999, s. 1). Kyseistä päätöstä muutettiin Euroopan parlamentin ja neuvoston päätöksellä 649/2005/EY (EUVL L 117, 4.5.2005, s. 20).

⁵ Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös N:o 445/2014/EU, tehty 16 päivänä huhtikuuta 2014, Euroopan kulttuuripääkaupunki -tapahtumaa koskevasta unionin toiminnasta vuosina 2020–2033 (EUVL L 132, 3.5.2014, s. 1).

Kummankin jäsenvaltion asianomaiset viranomaiset (eli jäsenvaltioiden kulttuuriministeriöt) toteuttivat tahoillaan kaksivaiheisen valintamenettelyn (listan laatiminen ja lopullinen suositus). Kolmestatoista jäsenestä koostuva lautakunta – asianomainen jäsenvaltio nimeää kuusi jäsentä ja unionin toimielimet ja muut elimet seitsemän jäsentä – tutki ehdokaskaupunkien hakemukset päätöksessä N:o 1622/2006/EY vahvistettujen tavoitteiden ja perusteiden mukaisesti. Kilpailuun osallistui vuonna 2010 viisitoista espanjalaista ja yksitoista puolalaista kaupunkia, ja vuonna 2011 lautakunta suositteli, että vuoden 2016 Euroopan kulttuuripääkaupungeiksi nimettäisiin Donostia / San Sebastián ja Wrocław⁶. Euroopan unionin neuvosto teki päätöksen näiden kaupunkien virallisesta nimeämisestä toukokuussa 2012⁷.

Nimeämisen jälkeen molemmissa kaupungeissa aloitettiin seurantajärjestelyt: Kaupunkien tekemien valmisteluiden edistymistä seurasi ja ohjasi lautakunta, joka koostui seitsemästä unionin toimielinten ja muiden elinten nimeämästä riippumattomasta asiantuntijasta. Lautakunnan tehtävänä oli myös varmistaa, että kaupungit noudattivat ohjelmaa ja sitoumuksia, joiden perusteella ne oli valittu. Donostian / San Sebastiánin ja Wrocławin edustajat osallistuivat kahteen komission koolle kutsumaan viralliseen seurantakokoukseen syksyllä 2013 ja keväällä 2015. Seurantamenettelyn päätteeksi lautakunta antoi komissiolle suosituksen, että se myöntäisi molemmille kaupungeille Melina Mercourin nimeä kantavan 1,5 miljoonan euron palkinnon. Tämä rahapalkinto, joka rahoitetaan Luova Eurooppa -ohjelmasta⁸, maksettiin näille kahdelle kulttuuripääkaupungille syksyllä 2015.

2.3. Vuoden 2016 kulttuuripääkaupunkien teemat

Donostian / San Sebastiánin hakemuksen otsikko oli ”Cultura para la convivencia” (”Kulttuuria rinnakkaiselon tueksi”), ja sillä oli vahvasti paikallissävytteinen merkitys. Hakemus oli laadittu kaupungin viimeaikaisen historian innoittamana, sillä terroritoiminta oli runnellut kaupunkia vuosikymmenten ajan.

Kaupungin kulttuuritarjonta ja sen kulttuurialan valmiudet olivat hyvin kehittyneitä jo hakemuksen laatimisen aikaan, joten painopisteenä oli pikemminkin tukea kvalitatiivisesti erityyppisiä hankkeita, joissa käsitellään väkivallan ja terrorismin kaltaisia arkaluontoisia aiheita ja joilla pyritään auttamaan kansalaisia pääsemään sopuun menneisyytensä kanssa.

Ohjelma pohjautui kahteen käsitteeseen, jotka olivat ”Co-existence” (”Rinnakkaiselo”) ja ”The City” (”Kaupunki”). Ensin mainittua tuotiin esille kolmessa päälinjassa: ”Lighthouse of Peace” (”Rauhan majakka”), ”Lighthouse of Life” (”Elämän majakka”) ja ”Lighthouse of Voices” (”Äänten majakka”), joissa käsiteltiin integraatiota ja rinnakkaiseloa, terveyttä, työtä ja ympäristöä ja kommunikointia. Viimeksi mainittu käsite oli monialainen, ja sen avulla tarjottiin menetelmiä, jotka liittyivät seuraaviin aloihin: kielellisen monimuotoisuuden kestävyys, kriittinen ajattelu nykytaiteen kautta, kansalaisten osallistaminen, kulttuurin ja teknologian välinen yhteys ja vuorovaikutteisten tilanteiden kehittäminen kulttuurisissa tiloissa. Menetelmillä pyrittiin auttamaan kaikkia yksittäisiä hankkeita saavuttamaan omat tavoitteensa.

⁶ Kaikki lautakunnan esivalinta-, valinta- ja seurantakertomukset ovat saatavilla seuraavalla verkkosivulla: http://ec.europa.eu/programmes/creative-europe/actions/capitals-culture_en.htm

⁷ Neuvoston päätös 2012/309/EU, annettu 10 päivänä toukokuuta 2012.

⁸ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EU) N:o 1295/2013, annettu 11 päivänä joulukuuta 2013, Luova Eurooppa -ohjelman (2014–2020) perustamisesta ja päätösten N:o 1718/2006/EY, N:o 1855/2006/EY ja N:o 1041/2009/EY kumoamisesta (EUVL L 347, 20.12.2013, s. 221).

Wroclawin hakemus perustui Wroclawin kaupungin laajempaan strategiaan, jossa korostettiin mahdollisuuksia tukea kaupunkikehitystä asettamalla etusijalle investoinnit kulttuuri- ja urheilutapahtumiin ja -infrastruktuuriin.

Hakemuksen yleistema oli ”Metamorphoses of Culture” (”Kulttuurin muodonmuutokset”), joka oli metafora sekä kaupungin historialliselle muutokselle että nykypäivän kulttuurisille ja sosiaalisille muutosprosesseille (mukaan lukien globalisaatio, maahanmuutto, EU:n laajentuminen ja digitaalisen viestinnän kasvava rooli). Kulttuuripääkaupunkiohjelman tunnuslauseena oli ”Spaces for Beauty” (”Tiloja kauneudelle”), ja ohjelman tarkoituksena oli luoda tiloja, joissa voidaan palauttaa kauneus julkiseen elämään ja päivittäisiin tapoihin.

Wroclawilla oli hyvin selvä näkemys erityisesti pitkän aikavälin tavoitteista, jotka koskivat tietoisuuden lisäämistä Wroclawin/Ala-Sleesian kulttuuri-identiteetistä ja sille annettavan tunnustuksen lisäämistä, sosiaaliseen toimintaan ja väestön asenteiden muuttamiseen tarkoitettujen julkisten tilojen luomista sekä kaupungissa käyvien matkailijoiden määrän kasvattamista. Kulttuuritapahtumia järjestettiin alakohtaisissa alaohjelmissa (esim. arkkitehtuuri, elokuva ja ooppera) ja esitettiin tavoitteesta riippuen neljällä ”esiintymislavalla”, ja tapahtumat vaihtelivat keskustelusta paikallisten asukkaiden kanssa kaupungin aseman esittelyyn Euroopan ja maailman kulttuurissa.

3. ULKOINEN ARVIOINTI

3.1. Arvioinnin sisältö

Arvioinnissa tarkastellaan vuoden 2016 Euroopan kulttuuripääkaupunki -ohjelmien täytäntöönpanoa kahdessa kaupungissa koko hankkeen elinkaaren ajalta aina ensivaiheista vaikutusten kestävyys- ja perintöön saakka.

Arvioinnissa tarkastellaan erityisesti vuoden 2016 kulttuuripääkaupunkihankkeiden merkittävyyttä, tehokkuutta, vaikutusta ja kestävyyttä. Lisäksi tarkastellaan EU:n tuottamaa lisäarvoa sekä toiminnan johdonmukaisuutta ja täydentävyyttä muihin EU:n aloitteisiin nähden. Lopuksi arvioinnissa tehdään yksittäisiä ja yleisiä johtopäätöksiä näiden kahden kulttuuripääkaupunkihankkeen pohjalta ja tarkastellaan tulosten merkitystä tulevien kulttuuripääkaupunkien, hakijoiden ja EU:n toimielinten kannalta.

3.2. Menetelmät ja valitun lähestymistavan rajoitukset

Arviointi ja sen menetelmät on suunniteltu vastaamaan päätöksen N:o 1622/2006/EY vaatimuksia ja luomaan yksityiskohtaisempi ymmärrys toiminnan toteutuksesta ja saavutuksista. Arviointi tarjoaa ennen kaikkea tilaisuuden tarkastella kriittisesti edellistä vuotta, jotta kahden isäntäkaupungin uusien kokemusten pohjalta saadut tiedot ja suositukset voidaan nostaa esiin nykyisen tietämyksen ja näkemysten muokkaamiseksi.

Kuten vuosien 2007–2015 kulttuuripääkaupunkien arviointien kohdalla, arvioijan toimintalogiikka perustuu päätöksessä N:o 1622/2006/EY määriteltyjen tavoitteiden tärkeysjärjestykseen.

Näytön keräämisessä ja analysoinnissa käytetyt menetelmät ovat yhdenmukaisia aiempien toiminnan arviointien⁹ kanssa, jotta tuloksista saadaan vertailukelpoisia.

Arviointi perustui kahdenlaisiin tietoihin ja tietolähteisiin:

- Ensisijaisia tietoja olivat kenttätöön yhteydessä kerätyt tiedot ja kummankin kulttuuripääkaupungin toimittamat tiedot, kuten haastattelut sekä verkkokyselyt ja -

⁹ Ks. aiemmat arviointikertomukset: https://ec.europa.eu/culture/evaluations_en

tutkimukset. Haastatteluissa pyrittiin erityisesti keräämään erilaisia näkökulmia kumpaankin kulttuuripääkaupunkihankkeeseen muun muassa hallinnointitiimeiltä, paikallisen ja kansallisen tason päättäjiltä, keskeisiltä kulttuurialan toimijoilta, ohjelman toteutuksessa mukana olleilta kumppaneilta sekä erinäisiltä organisaatioilta, jotka joko johtivat tosiasiallisia hankkeita tai osallistuivat niihin.

- Toissijaisiin tietolähteisiin kuului EU-asiakirjoja, alkuperäisiä hakemuksia, hakemismenettelyihin liittyviä sisäisiä kertomuksia, seuranta- ja arviointikertomuksia, kulttuuripääkaupunkien tuottamia tai tilaamia tutkimuksia ja kertomuksia, tapahtumaohjelmia, esitemateriaalia ja verkkosivustoja, tilastotietoa kulttuuri- ja matkailualalta sekä kvantitatiivista tietoa, jota kulttuuripääkaupungit antoivat rahoituksesta, toimista, tuotoksista ja tuloksista.
- Arviointiin ei kuulu laajempaa julkista kuulemistä. Toiminta katsotaan paikalliseksi, kuten etenemissuunnitelmassa on selitetty¹⁰. Kansainväliset osallistujat tulevat eri puolilta Eurooppaa ja sen ulkopuolelta, ja heitä on vaikeaa saavuttaa. Lisäksi heidän näkemyksensä perustuisivat tiettyihin tapahtumiin osallistumiseen, joten ne eivät olisi hyödyllisiä, kun arvioidaan kulttuuripääkaupunkitoimintaa kokonaisuutena.

Kuten aiempienkin kulttuuripääkaupunkeja koskevien jälkiarviointien kohdalla, komissio katsoo, että käytetyt menetelmät ovat asianmukaisia ja niitä käyttämällä voidaan tuottaa kertomus, joka tarjoaa riittävän vankan perustan, jonka pohjalta voidaan tehdä järkeviä johtopäätöksiä Euroopan kulttuuripääkaupunki -hankkeen toteutuksesta.

Arviointia kuitenkin rajoittaa se, ettei ole saatavilla tietoja lähtötilanteesta, jotta voitaisiin tehdä vertaileva tutkimus kaupungista ennen kulttuuripääkaupungiksi nimeämistä, toimintavuoden alussa ja kulttuuripääkaupunkivuoden toteuttamisen jälkeen. Näiden tietojen katsotaan olevan ensisijaisen tärkeitä, jotta voidaan saada vakuuttavien ja riittävien tietojen tukema tasapainoinen näkemys toiminnan todellisesta vaikutuksesta kaupunkiin. Arvioinnin budjetti (noin 70 000 euroa vuodessa) on kuitenkin suhteutettu Euroopan kulttuuripääkaupunki -toiminnalle suoraan kohdennetun EU-rahoituksen alhaiseen tasoon (1,5 miljoonan euron Melina Mercouri -palkinto), eikä se ole riittävä sekä lähtötilanteen että hankkeen jälkeisen tilanteen arviointiin. Vaatimattoman budjetin vuoksi ensisijaisten tietojen keräämisessä keskitytään enemmän kvalitatiiviseen kuin kvantitatiiviseen tietoon. Vaikka kvalitatiivinen tieto on erittäin tärkeää arvioinnin kannalta, kvantitatiivisen tiedon puute heikentää luotettavuutta esimerkiksi pyrittäessä osoittamaan kulttuuripääkaupunkihankkeen objektiivisia tuloksia ja vaikutuksia kulttuuriin osallistumisen lisäämisessä.

Tämän vuoksi kertomuksen johtopäätökset perustuvat enemmän runsaaseen kvalitatiiviseen tietoon ja ”pehmeään” tietoon (esimerkiksi eri sidosryhmien näkemyksiin ja mielipiteisiin) kuin kattavaan kvantitatiiviseen tietoon.

Komissio on täysin tietoinen tällaisista rajoituksista ja hyväksyy ne. Rajoitukset oli yksilöity jo komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa, joka liittyy ehdotukseen päätökseksi Euroopan kulttuuripääkaupunki -tapahtuman perustamista koskevasta unionin toiminnasta vuosiksi 2020–2033¹¹. Tämän ongelman vuoksi myöhemmässä komission ehdotuksessa ja sen perusteella hyväksytyssä Euroopan parlamentin ja neuvoston päätöksessä¹² todetaan, että nimetyt kaupungit – joilla on paremmat mahdollisuudet saada tietoja lähtötilanteesta ja kerätä ensisijaisia tietoja kulttuuripääkaupungiksi nimeämisen vaikutuksista – ovat arviointiprosessin tärkeimpiä toteuttajia.

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

¹¹ Ks. komission yksiköiden valmisteluasiakirja SWD (2012) 226 final, 2.4.4 kohta.

¹² Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös N:o 445/2014/EU, ks. alaviite 5.

Tätä taustaa vasten on hyvä nostaa esille, että Donostia / San Sebastián ja Wrocław ovat tilanneet paikallisia tutkimuksia¹³ San Sebastián -säätöiltä ja Wrocławin yliopiston sosiologian instituutilta parantaakseen ymmärrystään Euroopan kulttuuripääkaupunki -hankkeen vaikutuksista keskeisiin toimijoihin, kuten kulttuurilaitoksiin, kulttuurialaan ja luoviin aloihin ja kansalaisiin, sekä hankkeen kansainvälisten ja taloudellisten puolien kaltaisiin indikaattoreihin.

Vaikka kvantitatiivinen tieto ja muu riippumaton näyttö ovat puutteellisia, komissio katsoo kuitenkin, että arvioinnin tueksi kerätty näyttö on riittävää, jotta se voi julkaista arvioinnin yleiset arviot ja päätelmät. Niiden katsotaan tarjoavan yleisesti ottaen todenmukaisen ja kattavan kuvan vuoden 2016 kulttuuripääkaupunkitoiminnasta.

4. ARVIOINTIKERTOMUKSEN TÄRKEIMMÄT HAVAINNOT

4.1. Kulttuuripääkaupunkitoiminnan ja vuoden 2016 kulttuuripääkaupunkitapahtumien merkitys

Arvioinnin tulosten mukaan kahden isäntäkaupungin suunnittelemat ja toteuttamat kulttuuriohjelmat olivat Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 167 artiklan mukaisia ja niillä edistettiin kyseisen artiklan tavoitetta eli EU:n myötävaikutusta siihen, että ”jäsenvaltioiden kulttuurit kehittyvät kukoistaviksi”. Isäntäkaupunkina toimiminen myös edisti molempien kaupunkien taloudellista ja sosiaalista kehitystä erityisesti kaupunkiympäristössä, mikä on myös päätöksen N:o 1622/2006/EY tavoitteiden mukaista.

Arvioinnissa todetaan, että Donostian / San Sebastiánin ohjelma heijasteli paikallisia näkökohtia ja paikallista taustaa ja että siinä keskityttiin vahvasti sosiaaliseen puoleen ja politiikkaan. Koska kaupungin kulttuuritarjonta oli jo ennestään erittäin runsasta ja kaupungissa vieraili paljon kansainvälisiä kävijöitä ja siellä järjestettiin isoja Euroopan laajuisia festivaaleja, kulttuuripääkaupunkivuotta päätettiin käyttää yhteyksien – erityisesti pienempien kulttuurijärjestöjen yhteyksien – vahvistamiseen uusiin eurooppalaisiin kulttuurialan toimijoihin ja näkyvimmin sellaisen uudentyyppisen herkan sisällön tarjoamiseen, jolla on merkitystä kaupungin monimutkaisen identiteetin ja sen asukkaiden sosiaalisen ja yksilöllisen hyvinvoinnin kannalta ja jolla on myös selkeä eurooppalainen ulottuvuus.

Wrocław laati ohjelman, jossa oli selkeät pitkän aikavälin tavoitteet ja vahva eurooppalainen ulottuvuus ja joka oli johdonmukainen kaupungin laajemman kehitysstrategian kanssa. Siinä keskityttiin vahvistamaan entisestään kaupungin eurooppalaista luonnetta, houkuttelemaan kotimaisia ja kansainvälisiä matkailijoita, parantamaan kaupungin kulttuuri-infrastruktuuria sekä lisäämään yleisömääriä ja kansalaisten proaktiivista osallistumista kulttuuritoimintaan. Ohjelmassa käsiteltiin myös joitakin kaupungin viimeaikaisen historian vaikeimpia aiheita, erityisesti väestön siirtoa Neuvostoliiton, Puolan ja Saksan välillä toisen maailmansodan lopussa.

4.2. Tehokkuus

Saatavilla oleva (pääosin kvalitatiivinen) näyttö osoittaa yleisesti ottaen, että Euroopan kulttuuripääkaupunki -tapahtuma on edelleen tehokas EU:n toimi, josta saadaan EU:n tasolla hyviä tuloksia suhteellisen vaatimattomilla EU:n investoinneilla. Kulttuuripääkaupungiksi nimeämisellä on merkittävä vipuvaikutus sen rahoituksen määrään, jonka isäntäkaupungit

¹³ Kun Euroopan kulttuuripääkaupunki -toiminnan EU-tason arviointia viimeisteltiin, osa näiden tutkimusten tuloksista oli vielä luonnostasolla. Arvioinnissa käytettiin näitä toissijaisia tietoja mahdollisimman paljon, mutta tutkimusten lopullisia tuloksia ei voitu hyödyntää.

osoittivat kulttuuripääkaupunkihankkeen kulttuuriohjelman suunnitteluun ja toteuttamiseen. Nimeäminen lisää myös merkittävästi erityyppisten sidosryhmien, mukaan lukien alueellisten ja kansallisten viranomaisten ja yksityisten tahojen, mielenkiintoa ja niiden tarjoamaa rahoitusta. Lisäksi Melina Mercouri -palkinnon, joka on ainoa isäntäkaupunkien EU:lta saama rahallinen avustus, absoluuttinen arvo on hyvin pieni (1,5 miljoonaa euroa kaupunkia kohden) verrattuna kulttuuripääkaupunkitapahtuman kokonaiskustannuksiin: vuoden 2016 kulttuuripääkaupunkihankkeen toimintakustannukset olivat Wrocławissa noin 86,4 miljoonaa euroa ja Donostiassa / San Sebastiánissa noin 49,6 miljoonaa euroa.

Donostia / San Sebastián ja Wrocław ottivat kaupunkitasolla käyttöön erittäin vankkoja ja onnistuneita toteutusmekanismeja ja hallintojärjestelyjä, ja molemmat kaupungit käyttivät sekä kansallisia että EU:n varoja (esim. Euroopan aluekehitysrahastosta) taiteellisesti korkealaatuisten ja huomattavasti tavallista suurempien kulttuuriohjelmien toteuttamiseen.

Arviointi kuitenkin osoittaa myös, että kulttuuripääkaupunkitapahtuman järjestämiseen tarvitaan edelleen hyvin paljon resursseja, ja se voi olla haastavaa. Esimerkiksi Donostian / San Sebastiánin kohdalla todellinen budjetti oli huomattavasti (yli 40 prosenttia) pienempi kuin hakemuksessa esitetty alkuperäinen budjetti, mikä johtui liian kunnianhimoisesta alkuperäisestä ehdotuksesta mutta myös suuresta paineesta julkisesta talousarviosta rahoitettavilla aloilla kaikilla aluetasoilla, poliittisesta paineesta asettaa etusijalle kaupungin muiden asioiden budjetit ja valmiuksien puutteesta hakea rahoitusta yksityiseltä sektorilta yhdistettynä huonoon taloustilanteeseen.

4.3. Vaikuttavuus

Molemmat isäntäkaupungit onnistuivat saavuttamaan hakemuksissa esitetyt lyhyen aikavälin tavoitteet ja erityisesti toteuttamaan laajoja ja innovatiivisia kulttuuriohjelmia, joissa oli eurooppalainen ulottuvuus ja joissa korostettiin kansalaisten osallistumista. Kaupungeilla oli täysin erilaiset visiot, ohjelmat ja toteutustavat, mutta molemmat käyttivät kulttuuripääkaupunkitapahtumaa tehokkaasti paikallisesti kiinnostavien, myös Euroopan tasolla merkityksellisten teemojen tutkimiseen ja esille tuomiseen.

Donostiassa / San Sebastiánissa tuettiin toimintaa, joka erosi selvästi aiemmasta kulttuuritarjonnasta. Kulttuuripääkaupunkitapahtumaa käytettiin monimutkaisen ja arkaluontoisen aiheen käsittelyyn – teimana oli kaupungissa aiemmin harjoitettu väkivalta ja kaupungin yhteisöjen väliset erot – eikä kaupunki toteuttanut kulttuuriohjelmaa ainoastaan paikallisen ja kansainvälisen yleisön viihdyttämiseksi tai kaupungin tunnetuksi tekemiseksi. Arvioinnissa tämän tunnustetaan olleen ”rohkea valinta” ja myös todetaan, että on hankalaa mitata kvantitatiivisesti ja ymmärtää valinnan tulevia yhteiskunnallisia vaikutuksia. Vaikka Donostia / San Sebastián ei keskittynyt kaupungin jo ennestään merkittävän kansainvälisen profiilin nostamiseen kansainvälisellä viestinnällä ja matkailijoiden houkuttelemisella, luvuista kuitenkin käy ilmi, että kulttuuripääkaupunkitapahtumissa kävi yhteensä 1,08 miljoonaa ihmistä, joista 5–10 prosenttia oli kansainvälisiä kävijöitä.

Lisäksi paikalliset kulttuuritoimijat pystyivät laajentamaan verkostojaan merkittävästi: lähes 80 prosenttia tapahtumiin osallistuneista järjestöistä teki yhteistyötä muiden järjestöjen kanssa, ja valtaosassa tapauksia muodostettiin uusia ammatillisia suhteita, joita ei todennäköisesti olisi syntynyt ilman kulttuuripääkaupunkivuotta.

Wrocławissa toteutettiin laaja kulttuuriohjelma, joka kuului tiiviisti yhteen kaupungin laajemman kehitysstrategian kanssa mutta onnistui houkuttelemaan myös erityisesti kansainvälisiä kävijöitä. Wrocławin kaupungin teettämän tutkimuksen mukaan kaupungissa vieraili vuonna 2016 noin 5 miljoonaa matkailijaa, joista 1,6 miljoonaa oli ulkomaalaisia. Puolan tilastokeskuksen tiedoista käy myös ilmi, että vuonna 2016 Wrocławin hotelleissa

majoittui 50 000 kansainvälistä matkailijaa enemmän kuin vuonna 2015. Kulttuuripääkaupunkitapahtuma vahvisti myös tehokkaasti kulttuurialan yhteistyötä ja verkostoja kaupungin sisällä ja kansainvälisten toimijoiden kanssa: kahdella kolmesta toteutetusta hankkeesta oli kansainvälinen yhteys ja niissä oli tehty erimuotoista yhteistyötä järjestöjen ja taiteilijoiden kanssa 42:sta eri maasta (pääosin Euroopan maista, mutta myös esimerkiksi Brasiliasta, Japanista ja Yhdysvalloista). Myös tiedotusstrategia oli kokonaisuudessaan vaikuttava, ja kulttuuripääkaupunkitapahtumasta julkaistiin vuonna 2016 noin 5 500 lehtiartikkelia Puolassa ja 38 muussa maassa.

Yhtä laajoja hyötyjä ei olisi todennäköisesti saatu ilman kulttuuripääkaupungiksi nimeämistä, joten EU on tuottanut Euroopan kulttuuripääkaupunki -toiminnalla selvästi lisäarvoa.

4.4. Kestävyys

Arvioinnissa todetaan, että vuoden 2016 kahdella kulttuuripääkaupungilla on hyvin erilaiset mahdollisuudet tehdä toiminnastaan kestävää ja parantaa kulttuurihallintoa.

Donostiassa / San Sebastiánissa kulttuuripääkaupunkitapahtuman jatkuvuuden suunnittelu oli yleisesti ottaen vähäistä. Kaupungilta puuttui alusta saakka selkeä virallinen strategia, eikä poliittisilla puolueilla ollut yhteisymmärrystä siitä, minkälainen kulttuuripääkaupunkitapahtuman perinnön tulisi olla. Useimmat kulttuurialan toimijat jatkavat edelleen toimintaansa ja ovat tarjonneet vahvaa kulttuurisisältöä vielä vuoden 2016 jälkeenkin, mutta tämä johtuu pikemminkin kaupungin ennestään kattavasta kulttuuritarjonnasta kuin Euroopan kulttuuripääkaupunki -tapahtuman erityisestä perinnöstä.

Wroclawissa puolestaan jatkuvuuden suunnittelu oli hyvin kehittynyttä ja koordinoitua, mikä tarjosi hyvät mahdollisuudet kulttuuripääkaupunkitapahtuman vaikutusten jatkuvuudelle pitkällä aikavälillä. Tämä oli myös vahvan ja vakaan poliittisen johtajuuden ansiota. Kaupungin strategiassa hyödynnettiin myös useita Wroclawin yliopiston kulttuuripääkaupunkivuoden aikana tekemiä tutkimuksia ja arviointeja. Euroopan kulttuuripääkaupunki -hankkeen toteuttamisesta vastanneet rakenteet ja kaupungin sosiaali- ja kulttuuriasioista vastaavat yksiköt ovat laatineet ehdotuksen strategiaksi vuosiksi 2017–2020 ja sen jälkeen. Strategian otsikko on ”Kulttuuri – nykyisyys!” (”Kultura – Obecna!”). Kaupungissa on myös edelleen käynnissä ”mikroGRANTY”-hanke, joka on aloite, jossa myönnetään apurahoja ja pyritään vahvistamaan paikallisia kulttuurialan valmiuksia.

4.5. Johdonmukaisuus

Euroopan kulttuuripääkaupunki -toiminnalla on vaikutusta useisiin EU:n politiikkoihin ja ohjelmiin ja se täydentää niitä. Toiminta vaikuttaa kulttuurialan sidosryhmien lisäksi työllisyyteen (toiminta esimerkiksi kehittää valmiuksia), yrityksiin (esimerkiksi Wroclawissa 14 prosenttia kulttuurialan ja luovien alojen yrityksistä eli noin 450 yritystä yli 3 000 yrityksestä osallistui kulttuuripääkaupunkihankkeeseen, lisäksi 52 prosenttia näistä yrityksistä koki saaneensa hankkeesta taloudellista hyötyä ja 40,7 prosenttia ilmoitti liikevaihtonsa kasvaneen vuonna 2016) ja matkailuun (vuonna 2016 Wroclawin hotelleissa majoittui 50 000 kansainvälistä matkailijaa enemmän kuin vuonna 2015). Se voi myös antaa sysäyksen Euroopan aluekehitysrahastosta osarahoitettaville kulttuuri-infrastruktuuriin tehtäville investoinneille. Esimerkkinä tästä on Wroclawissa vastikään avatun Euroopan aluekehitysrahastosta osarahoitetun Music Forum -konserttitalon huomattava menestys (yli 500 000 kävijää vuonna 2016).

4.6. EU:n tason lisäarvo

Kuten edellä on mainittu ja kuvattu, Euroopan kulttuuripääkaupunki -toiminnalla oli vaikutuksia, joita ei olisi saatu syntymään pelkästään jäsenvaltioiden voimin.

Itse kulttuuripääkaupunkinimitys on keskeinen tekijä toiminnan EU:n tason lisäarvon kannalta, sillä se lisää merkittävästi sidosryhmien mielenkiintoa sekä kaupungissa että huomattavasti laajemmalla alueella ja tarjoaa erinomaiset mahdollisuudet tehdä yhteistyötä Euroopan tasolla kumppanuuksien ja hyvien käytäntöjen vaihdon kautta. Tällaisia käytäntöjä ovat esimerkiksi kulttuuripääkaupunkitapahtuman toteuttamisesta vastaavan vankan hallinnon muodostaminen, paikallisten kulttuurijärjestöjen valmiuksien kehittäminen tai hankeideoiden kerääminen paikallisilta asukkailta.

5. KESKEISET SUOSITUKSET SEKÄ KOMISSION PÄÄTELMÄT JA TOIMINTA

Komissio johtopäätöksensä tästä kertomuksesta on, että Euroopan kulttuuripääkaupunki -toiminnalla on edelleen suuri merkitys EU:n tasolla, siitä on suurta hyötyä tapahtuman isäntäkaupungeille ja sen avulla tuotetaan laajoja kulttuuriohjelmia, joilla on myönteisiä tuloksia ja vaikutuksia, joita ei kuitenkaan voida kaikilta osin arvioida vielä tässä arviointivaiheessa, koska kulttuuripääkaupunkivuoden toteuttamisesta on kulunut liian vähän aikaa. Kuten edellä on mainittu, vain isäntäkaupunkien itse tekemien arviointien avulla voitaisiin saada luotettavampi kuva tuloksista ja vaikutuksista.

Lisäksi komissio katsoo, että vuoden 2016 kahden isäntäkaupungin toteuttamat ohjelmat

- olivat innovatiivisia ja Euroopan kulttuuripääkaupunki -toiminnan tavoitteiden mukaisia
- toivat esiin toiminnan eurooppalaisen ulottuvuuden (erityisesti Wrocławissa ja vähäisemmässä määrin Donostiassa / San Sebastiánissa, jossa kulttuuripääkaupunkitapahtumassa keskityttiin enemmän paikallisiin asukkaisiin)
- osallistivat paikallisia asukkaita ja sidosryhmiä (Donostiassa / San Sebastiánissa 60 prosentissa hankkeista oli jollain tavalla mukana paikallisia asukkaita ja vapaaehtoiset tekivät 10 493 työtuntia, kun taas Wrocławissa suunniteltiin tietyille ryhmille suunnattuja toimia)
- toivat kulttuurille uusia yleisöjä erityisten strategioiden avulla (kuten ”Waves of Energy” Donostiassa / San Sebastiánissa ja ”MikroGRANTY” Wrocławissa)
- voivat jättää jälkeensä sekä aineellista (uuden tai parannetun kulttuuri- ja logistiikkainfrastruktuurin muodossa, kuten Wrocławin tapauksessa) että aineetonta perintöä (luomalla tilan ja välineen, joiden avulla yhteisöt pystyivät puhumaan aiemmista eroista, ymmärtämään niitä ja hyväksymään ne, ja auttamalla kaupunkia ja sen asukkaita elämään yhdessä toistensa kanssa tulevaisuudessa, kuten Donostian / San Sebastiánin tapauksessa), vaikka Donostiassa / San Sebastiánissa jatkuvuutta ei suunniteltu asianmukaisesti.

Nämä tärkeimmät havainnot vahvistavat vuoden 2015 arvioinnissa ja aiemmissa Euroopan kulttuuripääkaupunki -toiminnan arvioinneissa havaitun seikan, että kulttuuripääkaupungit toteuttavat kulttuuriohjelmia, jotka ovat laajempia ja innovatiivisempia kuin kaupunkien tavalliset vuosittaiset kulttuuritarjonnat, joissa on vahva eurooppalainen ulottuvuus ja joihin otetaan mukaan paikalliset asukkaat ja kansainväliset vierailijat perussopimuksen ja Euroopan kulttuuripääkaupunki -toiminnan tavoitteiden mukaisesti.

Ulkoisessa arvioinnissa nousi esiin – osittain aiempien Euroopan kulttuuripääkaupunki -toiminnan arviointien tulosten tapaan – lähtötilannetta koskevien

tietojen puute. Ihanteelliseen Euroopan kulttuuripääkaupunki -toiminnan arvioinnin menettelytapaan kuuluisi sekä ennakko- että jälkiarvioinnin tekeminen. Budjetti-¹⁴ ja aikataulurajoitteiden¹⁵ vuoksi kuitenkin vain jälkiarviointi on ollut mahdollista, joten toiminnan hyödyistä ja vaikutuksista ei ole saatu luotettavaa näyttöä.

EU:n lainsäädäntövallan käyttäjät ovat tunnustaneet tämän ongelman. Päätöksessä N:o 445/2014/EU, jota sovelletaan Euroopan kulttuuripääkaupunki -toimintaan vuosina 2020–2033, Euroopan parlamentti ja neuvosto päättivät siirtää arviointivastuun komissiolta isäntäkaupungeille, koska ne ovat kulttuuripääkaupunkitoiminnan pääasiallisia rahoittajia ja edunsaajia ja paremmassa asemassa keräämään kaikki tarvittavat tiedot. Arviointivaatimuksella kannustetaan ehdokaskaupunkeja ja tulevia isäntäkaupunkeja keräämään tietoja ohjelman varhaisista vaiheista lähtien. Tätä kautta sillä myös edistetään sitä, että Euroopan kulttuuripääkaupunki -toiminnalla saavutetaan kullekin vuodelle asetetut tavoitteet. Komissio julkaisi verkkosivustollaan toimintaohjeet¹⁶, joilla pyritään tukemaan kaupunkeja tässä tavoitteessa.

Vastaavanlainen vuotuinen ulkoinen arviointi – kullakin kerralla kahdesta kulttuuripääkaupungista – on tehty kahdeksana vuonna, ja siihen sisältyy vain rajallinen määrä suosituksia, joista suurin osa on erittäin täsmällisiä ja liittyy yksittäisiin Euroopan kulttuuripääkaupunki -toiminnan osa-alueisiin. Nämä suositukset ovat hyödyllisiä ja täydentävät useita aiempina vuosina annettuja ja komission hyväksymiä suosituksia, erityisesti niitä, jotka koskevat tarvetta toteuttaa institutionaaliset järjestelyt ajoissa, muodostaa vakaa ja tehokas toteutuksesta vastaava ryhmä, jolla on takanaan vahva poliittinen tuki, varmistaa kansallinen hyväksyntä ja osallistuminen, varmistaa sopiva tasapaino valvonnan ja taiteellisen vapauden välillä, pitää kulttuurialan sidosryhmät sitoutuneina, sisällyttää eurooppalainen yhteistyö kulttuuriohjelmaan sekä pyrkiä aktiivisesti laajentamaan osallistumista kulttuuriin ja suunnitella toiminnan jatkuvuutta varhaisessa vaiheessa¹⁷. Komissio on samaa mieltä siitä arvioijan yleisestä suosituksesta, että Euroopan kulttuuripääkaupunki -toimintaa olisi jatkettava, ja päätöksessä N:o 445/2014/EU on jo vahvistettu toiminnan jatkuminen vuoteen 2033 saakka. Arvioija suosittelee yksityiskohtaisemmin, että kaupungit keräisivät ja analysoisivat massadataa ja että Euroopan kulttuuripääkaupunki -hakemuslomaketta muutettaisiin niin, että siitä kävisi ilmi, kuinka kaupungit aikovat toteuttaa tämän. Komissio tunnustaa, että olisi isäntäkaupunkien edun mukaista hyödyntää paremmin massadataa, mutta se ei voi sisällyttää hakemuslomakkeeseen perusteita, joita ei nimenomaisesti mainita Euroopan kulttuuripääkaupunki -toimintaan sovellettavassa päätöksessä. Komissio kuitenkin selvittää, kuinka massadata voidaan ottaa paremmin huomioon arviointia koskevissa toimintaohjeissa, mitä myös arvioija suositteli.

Lisäksi komissio yhtyy arvioijan suositukseen siitä, että seurantalautakunnan antama virallinen ja epävirallinen tuki Euroopan kulttuuripääkaupunki -hankkeen kehitysvaiheessa on keskeisen tärkeää ja että sitä, mukaan lukien vierailut nimettyihin kaupunkeihin, olisi jatkettava.

¹⁴ Arvioinnin budjetti on suhteutettu Euroopan kulttuuripääkaupunki -toiminnalle suoraan kohdennetun EU-rahoituksen tasoon, ja tähän rahoitukseen kuuluu vain kullekin kulttuuripääkaupungille myönnettävä 1,5 miljoonan euron Melina Mercouri -palkinto.

¹⁵ Päätöksessä N:o 1622/2006/EY edellytetään, että komissio suorittaa arvioinnin välittömästi tapahtumavuoden jälkeen.

¹⁶ Toimintaohjeet ovat saatavilla osoitteessa https://ec.europa.eu/programmes/creative-europe/sites/creative-europe/files/library/capitals-culture-city-own-guide_en.pdf

¹⁷ Ks. yhteenveto aiemmista suosituksista osoitteessa https://ec.europa.eu/programmes/creative-europe/sites/creative-europe/files/library/ecoc-compendium-recommendations_en.pdf

Lopuksi komissio huomauttaa erityisesti EU:n toimielimille suunnattujen suositusten osalta, että arvioijan suosituksen mukaisesti edistymis- ja seurantakertomuksissa käsitellään jo nimenomaisesti päätöksessä N:o 445/2014/EU lueteltuja valintaperusteita koskevia kysymyksiä ja että kaupunkien tekemiä, seurantaa ja arviointia koskevia ehdotuksia arvioidaan useaan kertaan valinta- ja seurantamenettelyjen aikana.