



Bryssel 11.6.2019
COM(2019) 266 final

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

Vuoden 2017 Euroopan kulttuuripääkaupunkien (Pafos ja Aarhus) jälkiarviointi

{SWD(2019) 203 final}

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

Vuoden 2017 Euroopan kulttuuripääkaupunkien (Pafos ja Aarhus) 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 asiaankuuluville EU:n toimielimille.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 hallitusten välisellä tasolla vuonna 1985³, ja siitä tuli täysimittainen EU:n toimi vuonna 1999⁴. Toimintaan sovelletaan nykyisin päätöstä N:o 445/2014/EU⁵. Sen sijaan kaupunkeihin, jotka nimettiin Euroopan kulttuuripääkaupungeiksi vuoteen 2019 saakka, sovelletaan 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 2017 Euroopan kulttuuripääkaupunkien valinta ja seuranta

Päätöksen N:o 1622/2006/EY mukaisesti Kypros ja Tanska olivat jäsenvaltiot, joilla oli oikeus isännöidä tapahtumaa vuonna 2017.

Kummankin jäsenvaltion asianomaiset viranomaiset (eli jäsenvaltioiden kulttuuriministeriöt) toteuttivat tahoillaan kaksivaiheisen valintamenettelyn (listan laatiminen ja lopullinen suositus). Kolmestatoista jäsenestä koostuva lautakunta – asianomainen jäsenvaltio nimeää

¹ EUVL L 304, 3.11.2006, s. 1.

² Koko arviointi on saatavilla seuraavassa osoitteessa: <https://ec.europa.eu/programmes/creative-europe/sites/creative-europe/files/ecoc-2017-evaluation-en.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).

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).

kuusi jäsentä ja unionin toimielimet ja elimet muut seitsemän jäsentä – tutki ehdokaskaupunkien hakemukset päätöksessä N:o 1622/2006/EY vahvistettujen tavoitteiden ja perusteiden mukaisesti. Kilpailuun pääsi mukaan kolme Kyproksen kaupunkia ja kaksi Tanskan kaupunkia. Esivalinta- ja valintavaiheet toteutettiin vuosina 2011 ja 2012, ja menettelyn lopuksi lautakunta suositteli, että vuoden 2017 Euroopan kulttuuripääkaupungeiksi nimetään Pafos ja Aarhus⁶. Euroopan unionin neuvosto teki päätöksen näiden kaupunkien virallisesta nimeämisestä toukokuussa 2013⁷.

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. Pafoksen ja Aarhusin edustajat osallistuivat kahteen komission koolle kutsumaan viralliseen seurantakokoukseen syksyllä 2014 ja keväällä 2016. 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 kahdelle kulttuuripääkaupungille syksyllä 2016.

2.3. Vuoden 2017 kulttuuripääkaupunkien teemat

Kyproksen länsiosassa sijaitsevassa Pafoksessa on ollut asutusta jo neoliittikaudella. Kaupunki ja koko maa sijaitsevat itäisen Välimeren risteyskohdassa, mikä tekee alueesta kulttuurien sulatusuunin. Pafoksessa on vain 35 000 asukasta, ja kaupunki onkin yksi pienimmistä kulttuuripääkaupungeista. Pafos 2017 -ohjelman keskeinen ajatus pohjautui vanhaan perinteeseen, aikaan, jolloin kulttuuri kehittyi avoimilla paikoilla. Kulttuuriohjelman keskeinen osa (ja hakemuksessa usein mainittu käsite), ”Open Culture Factory” (”Avoin kulttuuritehdas”), kiteytti lupauksen viedä Pafos 2017 -ohjelman tapahtumia kaikille alueille ja kaikkiin kuntiin Pafoksessa ja luoda yhteinen viestinnän ja yhteistyön tila kaikille Pafoksen asukkailla. Ohjelman keskeisenä ajatuksena olleella avoimuudella tarkoitettiin avointen tilojen lisäksi kulttuurien, ajatusten ja uskomusten suvaitsemista, hyväksymistä, rohkaisemista ja sulautumista.

Pafoksen kulttuuripääkaupunkitapahtuman tavoite oli ilmaistu iskulauseessa ”Linking Continents – Bridging Cultures” (”Yhdistämme maanosia – rakennamme siltoja kulttuurien välille”). Iskulause kertoi tarpeesta rakentaa siltoja eriytyneiden asukasryhmien – kuten pysyvien asukkaiden, vierailijoiden ja maahanmuuttajien – välille Pafoksessa. Lisäksi sen avulla nostettiin esiin, kuinka tärkeää on luoda yhteyksiä toisistaan erillään olevien kaupungin alueiden välille ja muuttaa koko Pafoksen maakunta sen asukkaiden yhteiseksi tilaksi, kirjaimellisesti ja kuvaannollisesti. Se myös korosti tarvetta erilaisille hankkeille, joiden avulla Kyproksen kreikkalais- ja turkkilaisyhteisöjä voitaisiin lähentää toisiinsa.

Aarhus on perustettu 700-luvulla luonnonsatamaan joen suulle. Kaupunki oli alkujaan linnoitettu viikinkikylä. Viimeisen kymmenen vuoden aikana Aarhus on kasvanut merkittävästi: kaupunkiin on tullut yli 15 000 uutta asukasta (asukasluku on tällä hetkellä 335 000) ja 20 000 uutta työpaikkaa, pääasiassa tieto-, palvelu- ja innovaatioaloille. Aarhus

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 N:o 2013/286/EU, annettu 17 päivänä toukokuuta 2013, Tanskassa ja Kyproksessa sijaitsevien kaupunkien nimeämisestä Euroopan kulttuuripääkaupungeiksi vuodeksi 2017 ja Maltassa sijaitsevan kaupungin nimeämisestä Euroopan kulttuuripääkaupungiksi vuodeksi 2018 (EUVL L 162, 14.6.2013).

⁸ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (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).

on Keski-Jyllannin alueen suurin kaupunki. Keski-Jyllanti on yksi Tanskan viidestä alueesta, jotka muodostettiin vuonna 2007. Aarhusin hakemus kulttuuripääkaupungiksi oli osa laajempaa kaupunkikehityssuunnitelmaa, jonka tärkeimpinä kohteina olivat merenranta-alueen rakennukset ja infrastruktuuri, mukaan lukien uusi kirjasto ja taide- ja kulttuurikeskus Dokk1. Hakemuksen motiivina oli myös lisätä 19 kuntaa käsittävän Keski-Jyllannin alueen hallinnollista yhdenmukaisuutta.

Aarhus 2017 -ohjelman sisältöä kuvaavana iskulauseena oli ”Let’s Rethink” (”Ajatellaan uudelleen”). Ohjelman yleisenä tavoitteena oli muuttaa Aarhusin kaupungissa, Keski-Jyllannin alueella ja Euroopassa vallitsevia ajattelutapoja kulttuurikokemusten avulla ja nostaa esiin Eurooppa-hankkeen kolme keskeistä ydinarvoa: vastuullisuuden, monimuotoisuuden ja demokratian. Kulttuuriohjelman pääteemoina oli neljä vuodenaikaa, joista jokainen alkoi suurella Mega event -ulkoilmatapahtumalla. Jokaiseen teemaan kuului myös kolme pienempää Full Moon -tapahtumaa. Näiden tapahtumien lisäksi ohjelma sisälsi yli 350 taide- ja kulttuuriprojektia, -konferenssia ja -festivaalia.

3. ARVIOINTI

3.1. Arvioinnin sisältö

Arvioinnissa tarkastellaan vuoden 2017 Euroopan kulttuuripääkaupunki -ohjelmien täytäntöönpanoa kahdessa kaupungissa koko hankkeen elinkaaren ajalta aina ensivaiheista vaikutusten kestävyYTEEN ja perintöön saakka.

Arvioinnissa tarkastellaan erityisesti vuoden 2017 kulttuuripääkaupunkihankkeiden merkittävyyttä, tehokkuutta ja vaikutusta. Lisäksi tarkastellaan EU:n tuottamaa lisäarvoa sekä kulttuuripääkaupunkitoiminnan johdonmukaisuutta ja täydentävyyttä⁹ muihin EU:n aloitteisiin nähden. Lopuksi tehdään näitä kahta Euroopan kulttuuripääkaupunki -hanketta koskevia johtopäätöksiä.

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 kulttuuripääkaupunkitoiminnan 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 edellisten arviointien kohdalla, arvioinnin toimintalogiikka perustuu päätöksessä N:o 1622/2006/EY määriteltyjen tavoitteiden tärkeysjärjestykseen.

Näytön keräämisessä ja analysoinnissa käytetyt menetelmät ovat yhdenmukaisia aiempien kulttuuripääkaupunkitoiminnan arviointien¹⁰ kanssa, jotta tuloksista saadaan vertailukelpoisia.

Arviointi perustui kahdenlaisiin tietoihin ja tietolähteisiin:

- Ensisijaisia tietoja olivat kenttätöYn yhteydessä kerätyt tiedot ja kummankin kulttuuripääkaupungin toimittamat tiedot, kuten haastattelut sekä verkkokyselyt ja -tutkimukset. Haastatteluissa pyrittiin erityisesti keräämään erilaisia näkökulmia kumpaankin kulttuuripääkaupunkihankkeeseen muun muassa hallinnointitilanteilta, paikallisen ja kansallisen tason päättäjiltä, keskeisiltä kulttuurialan toimijoilta, ohjelman toteutuksessa mukana olleilta kumppaneilta sekä erinäisiltä organisaatioilta,

⁹ Päätös N:o 1622/2006/EY.

¹⁰ Ks. aiemmat arviointikertomukset: http://ec.europa.eu/programmes/creative-europe/actions/capitals-culture_en.htm

jotka joko johtivat tosiasiallisia hankkeita tai osallistuivat niihin. Edellisistä kulttuuripääkaupunkeja koskevista arvioinneista poiketen tähän arviointiin sisältyi myös julkinen kuuleminen, jonka avulla ihmiset ja organisaatiot pääsivät osallistumaan arviointiin ja kertomaan ajatuksiaan ja mielipiteitään avoimella, kattavalla ja helposti lähestyttävällä tavalla.

- 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.

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.

Kuten jo viime vuoden kertomuksessa todettiin, arviointia kuitenkin rajoittaa yhä se, ettei ole saatavilla tietoja lähtötilanteesta, jotta voitaisiin tehdä vertaileva tutkimus kaupungista ennen kulttuuripääkaupungiksi nimeämistä, toimintavuoden alussa ja kulttuuripääkaupungivuoden toteuttamisen jälkeen. Nämä tiedot ovat oleellisen tärkeitä, jotta voidaan saada vakuuttavien ja riittävien tietojen tukema tasapainoinen näkemys kulttuurikaupunkitoiminnan todellisesta vaikutuksesta kaupunkiin.

Arvioinnin budjetti (noin 75 000 euroa vuodessa) on kuitenkin suhteutettu EU:n jokaiselle Euroopan kulttuuripääkaupunki -tapahtuman isäntäkaupungille suoraan kohdentaman EU-rahoituksen vaatimattomaan 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, monipuolisten tietolähteiden puute heikentää luotettavuutta esimerkiksi pyrittäessä osoittamaan kulttuuripääkaupunkihankkeen objektiivisia tuloksia ja vaikutuksia kulttuuriin osallistumisen lisäämisessä.

Lisäksi kuulemisvälineenä käytetty julkinen kuuleminen, jota testattiin ensimmäistä kertaa kulttuuripääkaupunkeja koskevassa jälkiarvioinnissa, tuotti melko vähän tietoa: vastauksia saatiin ainoastaan 76. Tämä on ehkä ymmärrettävää, koska kyselyyn vastaaminen vaati sitä, että vastaaja tuntee kulttuuripääkaupunkitapahtumat (ja on mieluiten myös osallistunut niihin).

Tämän vuoksi kertomus ja sen johtopäätökset perustuvat enemmän runsaaseen kvalitatiiviseen 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, sekä edellisissä kulttuuripääkaupunkien jälkiarviointeja koskevissa kertomuksissa.

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

Tämän ongelman vuoksi myöhemmässä komission ehdotuksessa ja sen perusteella hyväksytyssä Euroopan parlamentin ja neuvoston päätöksessä¹² todetaan, että nimetyt kaupungit – jotka ovat kulttuuripääkaupunkitoiminnan pääasiallisia rahoittajia ja edunsaajia ja joilla on paremmat mahdollisuudet saada tietoja lähtötilanteesta ja kerätä ensisijaisia tietoja kulttuuripääkaupungiksi nimeämisen vaikutuksista – ovat arviointiprosessin tärkeimpiä toteuttajia.

Tätä uutta velvollisuutta, jonka mukaan kulttuuripääkaupunki – komission sijaan – toteuttaa toimintavuoden jälkiarvioinnin, sovelletaan ensimmäisen kerran vuoden 2020 kulttuuripääkaupunkeihin. Vuosien 2018 ja 2019 kulttuuripääkaupunkien osalta komissio tekee edelleen oman arviointinsa edellä esitetyissä rajoissa. Komissio toteuttaa myöhemmin myös kokonaisarvioinnin, joka kattaa useamman toimintavuoden ja mahdollistaa näin kulttuurikaupunkitoiminnan pitkän aikavälin vaikutusten mittaamisen päätöksen N:o 445/2014/EU mukaisesti.

On myös hyvä nostaa esiin, että Pafos ja Aarhus tilasivat paikallisia tutkimuksia Pafoksen Neapolis-yliopistolta ja Aarhusin yliopistolta parantaakseen ymmärrystään Euroopan kulttuuripääkaupunkihankkeen vaikutuksista ja että tutkimusten tulokset otettiin huomioon komission arvioinnissa aina kun se oli mahdollista.

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 tietoon perustuvan kuvan vuoden 2017 kulttuuripääkaupunkitoiminnasta.

4. TÄRKEIMMÄT HAVAINNOT

4.1. Kulttuuripääkaupunkitoiminnan ja vuoden 2017 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, mikä on päätöksen N:o 1622/2006/EY tavoitteiden mukaista.

Arvioinnissa todetaan, että vaikka Pafoksen ohjelma oli tarjonnaltaan suppeampi kuin suurin osa edellisistä kulttuuripääkaupunkiohjelmista (mikä johtui pääosin kaupungin pienestä koosta), ohjelma nosti onnistuneesti esiin Pafoksen kulttuuriperinnön eurooppalaisessa kontekstissa, kaupunkilaisten ja laajempien ihmisryhmien väliset yhteydet (ja niiden tarpeen) sekä kulttuurien välisen vuoropuhelun tarpeen. Ohjelma myös antoi sekä paikallisille että kansainvälisille yleisöille tietoa Kyproksen kulttuurista sekä mahdollisti tutustumisen uusiin kulttuureihin ja perinteisiin.

Aarhus laati ohjelman, jossa oli selkeät pitkän aikavälin tavoitteet, jossa korostettiin eurooppalaisten kulttuurien monimuotoisuutta ja joka oli johdonmukainen kaupungin laajemman kehitysstrategian kanssa. Siinä keskityttiin lisäämään kaupungin tunnettuutta ja näkyvyyttä, houkuttelemaan kotimaisia ja kansainvälisiä matkailijoita, parantamaan kaupungin kulttuuri-infrastruktuuria sekä lisäämään yleisömääriä ja kansalaisten proaktiivista osallistumista kulttuuritoimintaan. Ohjelmalla oli myös merkittävä alueellinen ulottuvuus hiljattain muodostetun Keski-Jyllannin alueen näkökulmasta.

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

4.2. Tehokkuus

Saatavilla oleva 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 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 suora rahallinen avustus, absoluuttinen arvo on vaatimaton (1,5 miljoonaa euroa kaupunkia kohden) verrattuna kulttuuripääkaupunkitapahtuman kokonaiskustannuksiin: vuoden 2017 kulttuuripääkaupunkihankkeen toimintakustannukset olivat Aarhusissa noin 66,7 miljoonaa euroa ja Pafoksessa noin 8,5 miljoonaa euroa.

Pafos ja Aarhus ottivat kaupunkitasolla käyttöön vankkoja ja onnistuneita toteutusmekanismeja ja hallintojärjestelyjä, ja molemmat kaupungit käyttivät pääasiassa kansallisia, alueellisia ja paikallisia varoja mutta myös – vähäisemmissä määrin – EU:n varoja, joiden avulla ne toteuttivat taiteellisesti korkealaatuisia kulttuuriohjelmia vuosittaisten kulttuuritoimiensa lisäksi.

Arviointi kuitenkin osoittaa myös, että kulttuuripääkaupunkitapahtuman järjestämiseen tarvitaan edelleen runsaasti resursseja ja pitkäaikaista sitoutumista valmisteluvuosien aikana ja että näiden ylläpito voi olla haastavaa. Esimerkiksi Pafoksen kohdalla todellinen budjetti oli huomattavasti (yli 60 prosenttia) pienempi kuin hakemuksessa esitetty alkuperäinen budjetti, mikä johtui liian kunnianhimoisesta alkuperäisestä ehdotuksesta mutta myös talouskriisin seurauksena syntyneestä suuresta paineesta julkisesta talousarviosta rahoitettavilla aloilla kaikilla aluetasoilla.

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. Pafoksen osalta hankkeen tavoitteet eivät täysin toteutuneet, sillä sen budjetti oli hakemuksessa esitettyä summaa huomattavasti pienempi. Kaupungeilla oli täysin erilaiset visiot, ohjelmat ja toteutustavat, mutta molemmat käyttivät kulttuuripääkaupunkitapahtumaa tehokkaasti paikallisesti kiinnostavien, myös Euroopan tasolla merkityksellisten teemojen tutkimiseen ja esille tuomiseen.

Molemmissa vuoden 2017 kulttuuripääkaupungeissa lisättiin kaupungin kulttuuritarjonnan valikoimaa, monimuotoisuutta ja eurooppalaista ulottuvuutta ja toteutettiin kulttuuriohjelmat, joiden sisältö oli kaupunkien tavallista vuosittaista kulttuuritarjontaa runsaampi, monimuotoisempi, innovatiivisempi ja kansainvälisempi. Aarhusissa toteutettiin 442 ja Pafoksessa 168 ydinprojektia, joista suurin osa oli kaupunkien tavallista vuosittaista tarjontaa laajempia. Lisäksi Aarhusin ohjelman toteuttamiseen osallistui 1 200 kansainvälistä taiteilijaa, ja 79 prosentissa projekteista oli mukana kansainvälinen kumppani ja/tai kulttuurivaihtoa Euroopan eri maista. Pafoksessa 29 prosenttia projekteista oli kansainvälistä tuotantoa ja lisäksi 11 prosenttia projekteista toteutettiin yhteistyössä Kyproksen ja kansainvälisten taiteilijoiden kanssa. Molemmat Euroopan kulttuuripääkaupunki -tapahtumat laajensivat kulttuuritarjonnan saanti- ja osallistumismahdollisuuksia vuonna 2017 (vaikkakin tästä on enemmän näyttöä Aarhusin kuin Pafoksen osalta): tapahtumissa kävi yhteensä 3,3 miljoonaa ihmistä. Molemmat kulttuuripääkaupunkitapahtumat auttoivat vahvistamaan paikallisten kulttuurialojen ja luovien toimialojen valmiuksia ja niiden yhteyksiä muihin aloihin.

Esimerkiksi Aarhus 2017 -ohjelma lisäsi kulttuurin sponsorointia ja tuotti taloudellista hyötyä kulttuurialalle ja luoville toimialoille. Pafos 2017 -ohjelma vahvisti yleisöpohjaa, vauhditti investointeja kulttuuri-infrastruktuuriin ja paransi paikallisten kulttuurialan toimijoiden taitoja ja valmiuksia. Euroopan kulttuuripääkaupunki -tapahtuma kohotti Aarhusin kansainvälistä profiilia kulttuurin kautta, ja Pafosissa tapahtuma auttoi tuomaan kaupunkiin tavallista enemmän kansainvälistä kulttuuriyleisöä.

Arvioinnissa todetaan lopuksi, että vuoden 2017 kahdella kulttuuripääkaupungilla on hyvin erilaiset mahdollisuudet tehdä toiminnastaan kestävää ja parantaa kulttuurihallintoa. Aarhusin osalta Euroopan kulttuuripääkaupunki -hanke voi luoda pitkän aikavälin vaikutuksia kulttuurialan toimijoiden taitojen ja valmiuksien vahvistumisen, asukkaiden osallistumisen, yleisömäärien lisääntymisen ja kansainvälisen profiilin vahvistumisen myötä. Myös Pafos saa tapahtumasta joitain pitkän aikavälin hyötyjä, mutta toimenpiteitä mahdollisimman suuren hyödyn varmistamiseksi on tehty vähän.

4.4. 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) ja matkailuun (esimerkiksi Aarhusin alueella hotelliyöpymisien määrä nousi 10,9 prosenttia vuonna 2017).

Lisäksi kulttuuripääkaupunkitoiminta on johdonmukainen Euroopan rakenne- ja investointirahastojen kanssa ja täydentää niitä riippuen kunkin kaupungin olosuhteista. Pafos käytti Euroopan aluekehitysrahastosta saatavaa rahoitusta ennen vuotta 2017 osarahoittaakseen investointeja kaupungin keskustan ja tärkeimpien tapahtumapaikkojen, kuten teatterin ja elokuvateatterin, kunnostamiseen.

4.5. 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 kulttuuripääkaupunkitoiminnan EU:n tason lisäarvon kannalta, sillä se lisää merkittävästi sidosryhmien mielenkiintoa paitsi kaupungissa myös huomattavasti laajemmalla alueella ja tarjoaa erinomaiset mahdollisuudet tehdä yhteistyötä Euroopan tasolla kumppanuuksien ja esimerkiksi kulttuuripääkaupunkitapahtuman toteuttamisesta vastaavan vankan hallinnon muodostamista, paikallisten kulttuurijärjestöjen valmiuksien kehittämistä tai hankeideoiden keräämistä paikallisilta asukkailta koskevien hyvien käytäntöjen vaihdon kautta.

5. PÄÄTELMÄT

Komission johtopäätöksenä 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. Niitä voidaan kuitenkin tarkastella edellä mainitun pitkän aikavälin arvioinnin yhteydessä myöhemmin.

Lisäksi komission johtopäätöksenä on, että vuodeksi 2017 nimetyn kahden kulttuuripääkaupungin toteuttamat ohjelmat olivat johdonmukaisia kulttuuripääkaupunkitoiminnan tavoitteiden kanssa: Ohjelmat toivat esiin toiminnan eurooppalaisen ulottuvuuden, osallistivat paikallisia asukkaita ja sidosryhmiä ja laajensivat

kulttuuritarjonnan saanti- ja osallistumismahdollisuuksia vuonna 2017, vaikkakin tästä on enemmän näyttöä Aarhusin kuin Pafoksen osalta, mikä johtuu suurelta osin Pafoksen rajallisesta budjetista. Molemmat ohjelmat myös auttoivat vahvistamaan paikallisten kulttuurialojen ja luovien toimialojen valmiuksia ja niiden yhteyksiä muihin aloihin. Euroopan kulttuuripääkaupunki -tapahtuma kohotti Aarhusin kansainvälistä profiilia kulttuurin kautta, ja molemmat tapahtumat auttoivat tuomaan kaupunkiin tavallista enemmän kansainvälistä kulttuuriyleisöä. Molemmissa tapauksissa kulttuuripääkaupunkivuodesta jää todennäköisesti jonkin verran (aineellista ja aineetonta) perintöä tulevaa varten, vaikka Pafosissa jatkuvuutta ei suunniteltu asianmukaisesti, mikä kertoo siitä, että jatkuvuus on aina pienille isäntäkaupungeille haaste.

Nämä tärkeimmät havainnot vahvistavat vuoden 2016 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.

Arvioinnissa nousi esiin yksittäisiä parannuskohteita, erityisesti tarve 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 vaiheessa¹³.

Euroopan kulttuuripääkaupunki -tapahtuman pitkän aikavälin vaikutuksia ei ole mahdollista tarkastella päätöksen N:o 1622/2006/EY 12 artiklan mukaisesti toteutettavassa komission vuosittaisessa arvioinnissa arvioinnin laajuuden ja keston rajoitteiden vuoksi. Näin ollen komissio haluaa toteuttaa pitkän aikavälin vaikutustenarvioinnin osana päätöksen N:o 445/2014/EU 16 artiklan mukaista arviointia. Tässä arvioinnissa ”keskitytään tarkastelemaan kaikkia entisiä Euroopan kulttuuripääkaupunkeja eurooppalaisen ulottuvuuden kannalta, jotta voidaan tehdä vertailuja ja saada hyödyllistä kokemuspohjaista tietoa ja opastusta tuleville Euroopan kulttuuripääkaupungeille sekä kaikille Euroopan kaupungeille”. Arvioinnissa hyödynnetään tuloksia, jotka on saatu joulukuussa 2017 julkaistusta tutkimuksesta ”European Capitals of Culture: Success Strategies and Long-Term Effects”¹⁴, ja se mahdollistaa pitkän aikavälin vaikutusten analysoinnin.

Lisätyötä tarvitaan, jotta nimetyt ja tulevaisuuden kulttuuripääkaupungit saavat ohjausta arviointilähestymistapaansa, mukaan lukien massadatan käyttöön. Tämän toteuttamiseksi komissio päivitti vuoden 2018 puolivälissä kaupunkien omia arviointeja koskevan ohjeistuksensa, joka kattaa nyt myös massadatan käsitteen¹⁵. Tämän lisäksi komissio julkaisi syyskuussa 2018 tarjouspyynnön tarkoituksenaan koota asiantuntijaryhmä ja tarjota valmiuksia vahvistavia palveluita ja vertaisoppimistoimintaa tulevien kulttuuripääkaupunkiohjelmien toteutuksesta vastaaville tiimeille. Tarjouspyyntöön sisältyviin koulutuskokonaisuuksiin kuuluu toiminnan seuranta ja arviointi. Toimeksisaaja valitaan vuoden 2019 ensimmäisellä puoliskolla.

¹³ Ks. yhteenveto aiemmista suosituksista osoitteessa https://ec.europa.eu/programmes/creative-europe/sites/creative-europe/files/library/ecoc-compendium-recommendations_en.pdf

¹⁴ Lisätietoja: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/513985/IPOL-CULT_ET\(2013\)513985_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/513985/IPOL-CULT_ET(2013)513985_EN.pdf)

¹⁵ Lisätietoja: <https://ec.europa.eu/programmes/creative-europe/sites/creative-europe/files/library/guidelines-for-cities-own-evaluations-modmai18.doc.pdf>

Seurantajärjestelyiden osalta komissio nostaa esiin, että sillä on meneillään keskustelu lautakunnan kanssa siitä, kuinka voidaan parhaiten varmistaa, että tulevat kulttuurikaupungit noudattavat hakemuksissa tekemiään sitoumuksia erityisesti taloudellisten sitoumusten osalta. Lautakunnan laatimissa edistymis- ja seurantakertomuksissa käsitellään jo nimenomaisesti päätöksessä N:o 445/2014/EU lueteltuja valintaperusteita koskevia kysymyksiä.

Euroopan kulttuuripääkaupunki -hankkeen verkkosivujen näkyvyyden osalta komissio nostaa esiin, että se on aloittanut sekä Kulttuuri että Luova Eurooppa -verkkosivujen päivityksen ja että tässä yhteydessä tarkastellaan, kuinka Euroopan kulttuuripääkaupunki -toimintaa voidaan esitellä näillä sivuilla entistä paremmin.