



EUROOPAN KOMISSIO

Bryssel 20.12.2011
KOM(2011) 921 lopullinen

**KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE JA
ALUEIDEN KOMITEALLE**

**Vuoden 2010 kulttuuripääkaupunkien (Essen ja Ruhrin alue, Pécs sekä Istanbul)
jälkiarviointi**

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE JA ALUEIDEN KOMITEALLE

Vuoden 2010 kulttuuripääkaupunkien (Essen ja Ruhrin alue, Pécs sekä Istanbul) jälkiarviointi

1. JOHDANTO

Tämä kertomus esitetään Euroopan kulttuuripääkaupunki -tapahtumaa koskevasta yhteisön toiminnasta vuosina 2007–2019 24. lokakuuta 2006 tehdyn päätöksen N:o 1622/2006/EY¹ 12 artiklan mukaisesti. Artiklassa säädetään, että komissio varmistaa vuosittain edellisen vuoden Euroopan kulttuuripääkaupunki -tapahtuman tulosten ulkoisen ja riippumattoman arvioinnin kyseisessä päätöksessä säädettyjen toiminnan tavoitteiden ja perusteiden mukaisesti. Komissio toimittaa tätä arviointia koskevan kertomuksen Euroopan parlamentille, neuvostolle ja alueiden komitealle Euroopan kulttuuripääkaupunki -tapahtumaa seuraavan vuoden loppuun mennessä.

Tässä kertomuksessa esitetään komission kanta vuoden 2010 Euroopan kulttuuripääkaupunkien ulkoisessa arvioinnissa tehtyihin keskeisiin päätelmiin ja suosituksiin. Arviointi on saatavissa seuraavassa osoitteessa:

http://ec.europa.eu/culture/our-programmes-and-actions/capitals/evaluation-commissioned-by-the-eu_en.htm.

Ulkoisessa arvioinnissa arvioitiin ensin erikseen kolme Euroopan kulttuuripääkaupunkia: Essen ja Ruhrin alue, Pécs ja Istanbul. Sen jälkeen siinä vertailtiin havaintoja ja esitettiin kaikkia kolmea kaupunkia koskevat päätelmät.

2. UNIONIN TOIMINNAN TAUSTA

2.1. Euroopan kulttuuripääkaupunki -tapahtumaa koskeva EU:n toiminta

Alkuperäinen ”Euroopan kulttuuripääkaupunki” -toiminta käynnistettiin hallitusten välisellä tasolla vuonna 1985². Näiden kokemusten pohjalta perustettiin päätöksellä N:o 1419/1999/EY³ Euroopan kulttuuripääkaupunki -tapahtumaa koskeva yhteisön toiminta vuosiksi 2005–2019. Jäsenvaltioiden vuorot isännöidä tapahtumaa kunakin vuonna perustuivat laadittuun kronologiseen järjestykseen. Myös ne Euroopan maat, jotka eivät olleet jäsenvaltioita, voivat esittää kulttuuripääkaupunkihakemuksen ilman ennalta määrättyä kronologista järjestystä. Isännöintivuorossa olevien maiden odotettiin ehdottavan kaupunkia kulttuuripääkaupungeiksi ja toimittavan niiden hakemukset ja kulttuuriohjelmat kyseiseksi vuodeksi eurooppalaiselle valintalautakunnalle, joka suositteli niiden nimeämistä komissiolle. Kulttuuripääkaupunkien muodollisesta nimittämisestä vastasi ministerineuvosto.

¹ EUVL L 304, 3.11.2006.

² Kulttuuriasioista vastaavien ministerien päätöslauselma ”Euroopan kulttuuripääkaupunki” -tapahtuman järjestämisestä vuosittain, 13.6.1985, <http://eur-lex.europa.eu/Notice.do?val=117538:cs&lang=fr&list=117540:cs,117539:cs,117538:cs,118564:cs,&pos=3&page=1&nbl=4&pgs=10&hwords=&checktexte=checkbox&visu=>.

³ Päätös 1419/1999/EY (EYVL L 166, 1.7.1999). Muutettuna päätöksellä 649/2005/EY (EUVL L 117, 4.5.2005). <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1999:166:0001:0005:EN:PDF>; <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:117:0020:0021:EN:PDF>.

Päätös N:o 1419/1999/EY korvattiin 1. tammikuuta 2007 päätöksellä N:o 1622/2006/EY⁴, jossa tarkennettiin tavoitteita ja otettiin käyttöön kaksivaiheinen kansallinen kilpailu- ja seurantaprosessi, jota sovelletaan vuoden 2013 kulttuuripääkaupungin nimeämisestä alkaen. Uudessa päätöksessä otettiin käyttöön nimeämisen jälkeiset seurantakokoukset, joiden jälkeen lautakunta antaa suosituksen Melina Mercourin nimeä kantavan rahapalkinnon myöntämisestä kulttuuripääkaupungeille, mikäli nimetyt kaupungit täyttävät päätöksessä N:o 1622/2006/EY määritellyt perusteet ja ovat panneet täytäntöön valintalautakunnan ja seurantalautakunnan suositukset. EU:n rahoitustuki myönnetään Kulttuuri-ohjelmasta. Vuosina 2007–2013 rahoitusta myönnetään enintään 1,5 miljoonaa euroa vuosittain kutakin Euroopan kulttuuripääkaupunkia kohti. Vuoteen 2009 saakka kaupungit saivat rahoitustuen kulttuuripääkaupunkiohjelman yhteisrahoittamiseen tarkoitettuna avustuksena. Vuodesta 2010 kaupungit ovat käyneet läpi seurantavaiheen ja saaneet EU:lta 1,5 miljoonan euron suuruisen rahoitustuen Melina Mercouri -palkinnon muodossa.

2.2. Vuoden 2010 Euroopan kulttuuripääkaupungit

Vuoden 2010 kulttuuripääkaupungit valittiin vuoden 1999 päätöksessä vahvistettujen valintamenettelyjen mukaisesti. Kulttuuripääkaupunkitapahtuman isännöintivuorossa olivat Saksa ja Unkari. Saksa ehdotti kulttuuripääkaupungiksi Esseniä ja Ruhrin aluetta sekä Görlitzia ja Unkari Pécsiä. Lisäksi Turkki ehdotti Istanbulia ja Ukraina Kiovaa. EU:n ulkopuolisten maiden osallistumista tapahtumaan koskevassa päätöksen N:o 1419/1999/EY 4 artiklassa säädetään, että EU:n ulkopuolisista maista voidaan vuosittain valita vain yksi kulttuuripääkaupunki.

Valintamenettely toteutettiin vuonna 2006. Eurooppalainen valintalautakunta antoi raportin, jossa suositeltiin Essenin ja Ruhrin alueen, Pécsin ja Istanbulin nimeämistä vuoden 2010 kulttuuripääkaupungeiksi ja esitettiin suosituksia, joiden tarkoituksena oli auttaa kaupunkeja saavuttamaan ehdotetut tavoitteet. Vuonna 2006 ministerineuvosto nimitti kaupungit virallisesti komission suosituksen perusteella.

3. ULKOINEN ARVIOINTI

3.1. Arvioinnin sisältö

ECORYS UK Ltd. sai komissiolta tehtäväksi suorittaa vuoden 2010 Euroopan kulttuuripääkaupunki -tapahtuman ulkoisen arvioinnin⁵. Arvioinnin tarkoituksena oli tarkastella kyseisten kulttuuripääkaupunkien merkityksellisyyttä, tehokkuutta, vaikuttavuutta ja toimintojen jatkettavuutta tämän toiminnan tavoitteisiin nähden ja kulttuuripääkaupunkien itse hakemuksissaan ja toteutusvaiheessa asettamiin tavoitteisiin nähden. Ottaen huomioon, että kukin kaupunki on kulttuuripääkaupunki vain vuoden, kaupunkeja koskevat päätelmät ja suositukset esitettiin sellaisessa muodossa, että tulevat kulttuuripääkaupungit voivat ottaa oppia aiemmista kokemuksista toteuttaessaan omia ohjelmiaan.

3.2. Menetelmät

Kolme Euroopan kulttuuripääkaupunkia arvioitiin kukin erikseen, ja arvioinnissa hyödynnettiin myös kulttuuripääkaupunkien itsensä tilaamia arviointeja. Tietoja kerättiin kahdella tasolla: pieni määrä tietoja kerättiin EU-tasolla, ja laajemmin tietoja koottiin kulttuuripääkaupungeilta itseltään. Keskeisiä lähteitä olivat seuraavat: Euroopan tason toimintalinjoja ja tieteellistä työtä koskeva kirjallisuus; alkuperäiset kulttuuripääkaupunkien hakemukset, kulttuuripääkaupunkien tilaamat tutkimukset ja raportit, tapahtumaohjelmat, markkinointimateriaali ja verkkosivustot; kulttuuripääkaupunkien toimittamat määrälliset

⁴ Päätös 1622/2006/EY (EUVL L 304, 3.11.2006). <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:L:2006:304:SOM:EN:HTML>.

⁵ Palveluhankintoja koskeva puitesopimus nro EAC/03/06.

tiedot toimista, tuotoksista ja tuloksista; kunkin kulttuuripääkaupungin johtoryhmien haastattelut; kunkin kulttuuripääkaupungin keskeisten sidosryhmien kuulemiset ja vierailut kuhunkin kaupunkiin. Kulttuuripääkaupunkitoimintaa yleisemmin koskevat päätelmät tehtiin kaikista kolmesta kulttuuripääkaupungista saadun näytön ja päätelmien pohjalta.

3.3. Arvioijan havainnot

3.3.1. Toiminnan merkitys

Arvioinnissa katsottiin, että toiminta oli ollut merkityksellistä Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 167 artiklassa tarkoitetulla tavalla. Päätöksissä N:o 1419/1999/EY ja N:o 1622/2006/EY määritetyillä valintaperusteilla varmistettiin, että kulttuuripääkaupunkien kulttuuriohjelmat olivat merkityksellisiä 167 artiklassa tarkoitetulla tavalla, vaikka kulttuuripääkaupungeilla onkin vapaus tulkita perussopimuksessa vahvistettuja tavoitteita omalla ainutlaatuisella tavallaan.

Vuoden 1999 päätöksen johdanto-osassa viitattiin ensimmäisen kerran nimenomaisesti kulttuurin ja matkailun kehittymiseen ja väestön laajaan liikkeelle saamiseen. Näitä viittauksia vahvistettiin vuoden 2006 päätöksessä sisällyttämällä siihen tarkat perusteet, jotka koskevat kansalaisten osallistumisen edistämistä sekä pitkäaikaista kehitystä. Monet Euroopan kulttuuripääkaupungit ovat menneet pidemmälle asettamalla selkeitä yhteiskunnallisia, taloudellisia tai matkailuun liittyviä tavoitteita. Tällaisten tavoitteiden sisällyttäminen kulttuuripääkaupunkitoimintaan on sekä vaikuttanut laajempiin kulttuuripolitiikan suuntauksiin että saanut vaikutteita niistä.

Näiden tavoitteiden merkityksen kasvun yhteydessä on kuitenkin myös keskusteltu erilaisten tavoitteiden välisestä tasapainosta eli siitä, olisiko kulttuuria tuettava sen itseisarvon vuoksi vai keinona saavuttaa konkreettista ja mitattavissa olevaa tuottoa investoinneille.

3.3.2. Vuoden 2010 kulttuuripääkaupunkien merkityksellisyys

Arvioinnissa tarkasteltiin syitä, jotka ovat kulttuuripääkaupungiksi hakeutumisen perustana, ja kaupunkien tavoitteiden merkityksellisyyttä tämän toiminnan ja 167 artiklan tavoitteiden suhteen. Siinä tarkasteltiin myös prosessia, jonka aikana nämä syyt muunnettiin toteuttamiskelpoisiksi tavoitteiksi ja näitä tavoitteita muutettiin kehittämisvaiheen aikana vuoden 2010 kulttuuripääkaupungeissa. Kulttuuripääkaupungit omaksuivat unionin toiminnan tavoitteet ja mukauttivat niitä omiin erityispiirteisiinsä ja prioriteetteihinsa. Kaikki kolme vuoden 2010 pääkaupunkia suunnittelivat monipuolisen kulttuuriohjelman ja siihen liittyviä toimintoja (esim. tiedotustoimia, vapaaehtoistoimintaa jne.), joilla tuettiin tavoitteita, jotka liittyvät kulttuuritoiminnan kehittämiseen, eurooppalaisen ulottuvuuden edistämiseen kulttuurissa ja kulttuurin kautta sekä yhteiskunnallisen ja taloudellisen kehityksen tukemiseen kulttuurin kautta.

3.3.3. Hallintotavan tehokkuus

Arvioinnin yhteydessä tarkasteltiin myös kulttuuripääkaupunkien hallintotavan tehokkuutta, mukaan luettuina niiden organisaatiomallit, kulttuuritoimien ja -tapahtumien valinta- ja toteutusmenettelyt, viestintä ja mainonta ja varainhankinta.

Samoin kuin vuosien 2007, 2008 ja 2009 kulttuuripääkaupunkeja koskevissa arvioinneissa, myös vuoden 2010 kulttuuripääkaupunkeja koskevassa arvioinnissa korostetaan, että on erittäin tärkeää – mutta myös haastavaa – perustaa asianmukainen organisaatorakenne ja koota sellainen työryhmä, jolla on soveltuvat taidot kulttuuriohjelman toteuttamiseksi. Tämä edellyttää laajempaa taitovalikoimaa ja siten erilaista rakennetta alkuperäisen hakemuksen laatineeseen työryhmään verrattuna. On myös löydettävä tasapaino taiteellisten ja poliittisten etunäkökohtien välille ja varmistettava, että jo olemassa olevat sidosryhmät ottavat yhteistyökumppaneina myönteisesti vastaan uudet toteutusjärjestelyt. Yleisesti suositeltava

ratkaisu on uusi ja riippumaton rakenne, joka on räätälöity kaupungin poliittisen ja kulttuuritaustan mukaan.

Vuoden 2010 kulttuuripääkaupungit tuovat nämä näkökohdat esiin hyvin eri tavoin. Essen ja Ruhrin alue kehittivät tehokkaan ja tuloksekkaan hallintorakenteen ja osoittivat näin, kuinka tärkeimpiin haasteisiin voidaan vastata myös monimutkaisessa tilanteessa, jossa toiminnassa on mukana laaja taajama-alue.

Pécsissä näin laajan tapahtuman hallinnointi osoittautui hyvin haasteelliseksi, ja esiin tuli useita vaikeuksia. Ensinnäkin budjetin hallinnointia varten perustettiin kaksi eri organisaatiota, mikä aiheutti epäselvyyttä sen osalta, mikä taho oli vastuussa taiteellisesta johtamisesta; vastuu rahoituksen jakamisesta säilyi viranomaisilla, ja hallintovirastolla oli vain rajallinen autonomia. Toiseksi taiteellisen johtajan ja kulttuuriohjelman kehittämisestä vastaavan johtohenkilöstön valinta osoittautui vaikeaksi, ja ohjelman kehittämisestä ja institutionaalisista rakenteista vastuussa olevia henkilöitä vaihdettiin. Tilannetta vaikeuttivat lisäksi kehittämisvaiheen aikana Pécsin poliittisessa elämässä tapahtuneet muutokset. Näin ollen päätöksentekomenettely monimutkaistui ja pitkittyi, ja hallintojärjestelyt saatiin vakiinnutettua vasta vuoden 2008 lopussa, minkä jälkeen huomio voitiin kiinnittää kulttuuriohjelman kehittämiseen. Monien kulttuurialan toimijoiden mukaan saamisen ja joidenkin alkuperäisten hankeideoiden toteuttamisen kannalta oli tässä vaiheessa oli kuitenkin jo liian myöhäistä. Näistä ongelmista huolimatta Pécsin lopullinen kulttuuriohjelma vuonna 2010 oli huomattavasti laajempi kuin kaupungin kulttuuritarjonta edellisinä vuosina. Istanbulissa perustettiin vuonna 2007 kulttuuripääkaupunkivirasto ”Istanbul 2010 European Capital of Culture Agency” toteuttamaan kulttuuripääkaupunkiohjelma. Viraston perustamisesta säädettiin laissa. Kansallinen hallitus antoi huomattavaa poliittista ja rahoituksellista tukea virastolle, ja virasto sai ainakin alussa toimia hyvin autonomisesti. Vaikka virasto toteutti menestyksekkäästi erittäin laajan kulttuuriohjelman ja markkinointikampanjan, tietyt hallintoon liittyvät järjestelyt osoittautuivat ongelmallisiksi, minkä vuoksi kulttuuripääkaupunkitapahtuman kokonaisvaikutukset jäivät odotettua pienemmiksi. Koska 95 prosenttia rahoituksesta oli peräisin hallitukselta, valtion elimet lisäsivät kulttuuripääkaupunkitapahtuman valvontaa, mikä aiheutti turhautumista riippumattomien kulttuurialan toimijoiden keskuudessa ja johti siihen, että vuonna 2009 useat toimijoista irtisanoutuivat tehtävistään virastossa. Koska selkeää taiteellista näkemystä ei enää ollut, kulttuuriohjelman ja markkinointikampanjan välinen koordinointi oli heikkoa, eikä kampanja niinkään edistänyt ohjelmaa.

Näistä vaikeuksista huolimatta Euroopan kulttuuripääkaupunki -nimitys on edelleen suuresti arvostettu, tuottaa laajoja kulttuuriohjelmia ja saa aikaan huomattavia vaikutuksia. Kaupungit tekevät hyvin selviä rahoitussitoumuksia hakuvaiheessa. On kuitenkin varmistettava, että Euroopan kulttuuripääkaupungit täyttävät omat hakuvaiheessa tekemänsä sitoumukset. Tämä koskee myös viestintää. Valintavaiheessa Essen esittäytyi kulttuuripääkaupunkiehdokkaaksi, jonka ohjelmassa olisi mukana Ruhrin alue. Seuranta- ja neuvoa-antavan lautakunnan suosituksista huolimatta nimi ”Essen ja Ruhrin alue 2010” muuttui muotoon ”Ruhr 2010” tapahtuman viestintästrategiassa. Lisäksi ainakin yksi kaupunki Ruhrin alueella (Dortmund) otti nimityksen haltuunsa ja esittäytyi joissakin tapauksissa nimellä ”Dortmund, Euroopan kulttuuripääkaupunki vuonna 2010”.

3.3.4. Euroopan kulttuuripääkaupunki -tapahtumaan liittyvien menettelyjen tehokkuus EU-tasolla

Keskeinen tarkastelun kohde oli Euroopan komission hoitamien valinta-, seuranta- ja rahoitusmenettelyjen tehokkuus.

Euroopan komissio sovelsi vuoden 2010 kulttuuripääkaupunkien valinnassa päätöksessä N:o 1419/1999/EY vahvistettuja menettelyjä. Saksa ja Unkari saivat vapaasti määritellä perusteet, joiden pohjalta ne nimeäisivät kaupungin (tai kaupunkeja) kulttuuripääkaupunkiehdokkaaksi. Molemmat jäsenvaltiot järjestivät kilpailun, jossa valittiin

ehdotukset ennen niiden toimittamista EU-toimielimille. Ne määrittivät kilpailukriteerit ja -järjestelyt riippumattomina Euroopan komissiosta. Vaikka kilpailuihin osallistui suuri määrä hakijoita (Saksassa 16 ja Unkarissa 7), niillä ei kyetty varmistamaan, että kaikissa hakemuksissa olisi otettu huomioon eurooppalaiset valintakriteerit. Lisäksi todettakoon, että vaikka Saksa asetti ehdolle kaksi kaupunkia ja antoi siten eurooppalaiselle valintalautakunnalle mahdollisuuden tehdä valinta, Unkari nimesi vain yhden ehdokkaan, jolloin lautakunta saattoi ainoastaan hyväksyä tai hylätä Pécsin hakemuksen. Vaikka kaikki kolme kulttuuripääkaupunkia osoittautuivat lopulta EU-tason kriteerit täyttäviksi, päätöksellä N:o 1622/2006/EY käyttöön otettujen uusien menettelyjen mukaisesti valittavat tulevat kulttuuripääkaupungit (vuodesta 2013 lähtien) täyttävät todennäköisesti paremmin EU-tason kriteerit. Vuoden 2010 kulttuuripääkaupungit olivat kuitenkin ensimmäiset kulttuuripääkaupungit, joiden yhteisrahoitus ja seuranta toteutettiin päätöksessä N:o 1622/2006/EY vahvistettujen uusien menettelyjen mukaisesti. Näissä kolmessa tapauksessa tutkimuksista saatu näyttö osoittaa, että uusilla menettelyillä on ollut vaikutusta kulttuuripääkaupunkitoiminnan ja sen eurooppalaisen ulottuvuuden vahvistumiseen. Raporttien mukaan epäviralliset yhteydet seuranta- ja neuvoa-antavan lautakunnan jäseniin ovat täydentäneet hyvin virallisia seurantakokouksia ja raportteja. Kaikki kolme kaupunkia myös totesivat, että EU-rahoituksen saaminen palkinnon muodossa on vähentänyt hallinnollista taakkaa aiempien kulttuuripääkaupunkien saamaan perinteiseen avustukseen verrattuna. Euroopan kulttuuripääkaupunki -tapahtuma herättää suurta kiinnostusta ehdokaskaupunkien joukossa ja saa aikaan huomattavia investointeja kulttuuriohjelmiin ja kaupunkeihin yleisemmin. Se saa myös hyvin näkyvyyttä tiedotusvälineissä ja yleisön keskuudessa. On epätodennäköistä, että jokin muu toimintatapa olisi saavuttanut samaa vaikutusta samalla EU-rahoituksella ja panostuksella.

3.3.5. *Kulttuuritoimien kehittäminen*

Kaikki vuoden 2010 kulttuuripääkaupungit toteuttivat alueellaan huomattavasti laajemmat kulttuuriohjelmat kuin ne olisivat toteuttaneet ilman kulttuuripääkaupunkinimitystä. Essenissä ja Ruhrin alueella toteutettiin 5 500 kulttuuritapahtumaa, Pécsissä 4 675 tapahtumaa ja Istanbulissa 10 000 tapahtumaa. Tapahtumia oli yhteensä yli 20 000, ja niihin osallistui vähintään 20 miljoonaa ihmistä kahdessa suuremmassa kulttuuripääkaupungissa (Essenissä ja Ruhrin alueella sekä Istanbulissa)⁶. Kaikkien kulttuuripääkaupunkien kulttuuriohjelmat jakautuivat vuoden kaikille 12 kuukaudelle. Kokonaisuutena voidaan todeta, että kulttuuripääkaupunkitoiminta saavutti kulttuuritoimien kehittämistä koskevan tavoitteensa. Kolmesta kulttuuripääkaupungista saadun näytön mukaan kulttuuripääkaupunkivuoden kulttuuriohjelmat ovat olleet innovatiivisempia, monipuolisempia ja korkealaatuisempia verrattuna kaupunkien tavanomaiseen kulttuuritarjontaan. Tapahtumia on myös ollut enemmän ja niissä on ollut useammin kansainvälisesti tunnettuja taiteilijoita. Essen ja Ruhrin alue sekä Istanbul pyrkivät erityisesti tilaamaan uusien taideteosten esityksiä tai näyttelyitä myös paikallisilta taiteilijoilta ja kulttuuriorganisaatioilta, kun taas Pécs painotti enemmän olemassa olevia toimintoja.

Kaikki kulttuuripääkaupungit tarkastelivat erilaisia taiteen teemoja ja kysymyksiä, jotka joissakin tapauksissa olivat innovatiivisia tai avantgardistisia.

Kulttuuripääkaupunkitapahtuman hallinnointiin liittyvät ongelmat Pécsissä ja Istanbulissa johtivat kuitenkin siihen, että kulttuuriohjelmalla ei kokonaisuutena ollut vahvaa taiteellista johtoa. Istanbulissa paneuduttiin nykyaikaan painottuviin teemoihin ja esiteltiin modernia tai nykykulttuuria eri taiteenalojen keinoin, mutta kaupungin oli vaikea löytää taiteenlajeja yhdistävää johdonmukaista taiteellista teemaa. Pécsin yleistavoitteena oli puolestaan yhteistyön edistäminen Kaakkois-Euroopan kanssa, sillä se halusi tulla nähdyksi porttina

⁶ Pécsin osallistujamäärät eivät olleet saatavilla.

kyseiselle alueelle. Käytännössä sen toiminta kohdistui kuitenkin enemmän uuden infrastruktuurin kehittämiseen (jonka rahoittaminen kulttuuripääkaupunkivuoden jälkeen voi olla vaikeaa), ei niinkään kulttuuripääkaupungin yleiseen tavoitteeseen liittyvien taiteellisten teemojen tutkimiseen.

3.3.6. Eurooppalaisen ulottuvuuden edistäminen kulttuurissa ja kulttuurin kautta

Vuoden 1999 päätöksessä ei määritellä ”eurooppalaista ulottuvuutta” nimenomaisesti, mutta sitä tarkastellaan pääasiassa osana kulttuuriyhteistyötä. Tähän kuuluvat seuraavat osa-alueet: tuodaan esille sellaisia eurooppalaisille yhteisiä taidevirtauksia ja -tyylejä, joita kaupunki on innoittanut tai joihin se on huomattavasti myötävaikuttanut, edistetään tapahtumia, joihin osallistuu kulttuurin parissa toimivia henkilöitä muista jäsenvaltioiden kaupungeista ja jotka johtavat kestäväen kulttuuriyhteistyön luomiseen, sekä edistetään tällaisten henkilöiden liikkumista EU:ssa.

Vuoden 2006 päätöksessä vahvistettu ”eurooppalaisen ulottuvuuden” kriteeri antaa tulkintavaraa kaupungeille. Esimerkkejä annetaan Euroopan kulttuuripääkaupungiksi haluaville ehdokaskaupungeille tarkoitetuissa ohjeissa, jotka ovat olleet saatavilla verkossa vuodesta 2007.

Vuoden 2009 kulttuuripääkaupunkien arvioinnin jälkikirjoituksessa todettiin, että kulttuuripääkaupungin kulttuuriohjelmasta tulee eurooppalainen, kun siihen sisällytetään toimia, joiden sisältö, toteutus, toimintamalli, yleisöt tai osallistujat ovat olennaisilta osiltaan eurooppalaisia. Vuoden 2010 kulttuuripääkaupungit täyttivät kaikki tämän eurooppalaisuuden määritelmän, vaikka niiden lähestymistavat olivatkin erilaiset:

- *Sisältö:* kolme kulttuuripääkaupunkia korostivat hyvin erilaisia eurooppalaisia teemoja eri tavoin. Essen ja Ruhrin alue korostivat voimakkaimmin alueellisia teemoja, mutta ne tarkastelivat niitä eurooppalaista taustaa vasten käsitellen etenkin maahanmuuttoa, identiteettiä ja kulttuurikasvatuksen toimintamalleja. Kolmesta kulttuuripääkaupungista Essen ja Ruhrin alue pystyi ehkä onnistuneimmin varmistamaan, että eurooppalaiset teemat olivat esillä koko kulttuuriohjelmassa, sillä yksi kolmesta kaikkiin hankkeisiin sovellettavista valintakriteereistä oli ”Esimerkki Euroopalle”. Pécsin edistämä eurooppalainen teema kohdistui sen mahdollisuuksiin toimia ”porttina Balkanin maihin”, ja monet kulttuuritoimet kohdistuivat yleisbalkanilaisen kulttuurin edistämiseen. Istanbul aikoi alun perin esitellä kaupungin modernin ja nykykulttuurin eurooppalaisena keskuksena, joka toimisi ”Euroopan ja sen itäosan yhdistävänä siltana”. Kulttuurin ja kansalaisyhteiskunnan roolia tarkasteltiinkin jonkin verran Turkin EU-jäsenyyshakemuksen taustaa vasten. Käytännössä alkuperäinen taiteellinen näkemys hukkui kuitenkin monin osin kulttuuripääkaupunkivuoden aikana, ja toiminnassa korostettiin lopulta useammin kaupungin historiallista – ei niinkään nykyaikaista – eurooppalaista perintöä.
- *Toteutusjärjestelyt:* kaikkien kolmen kulttuuripääkaupungin ohjelmissa oli tapahtumia, joissa esiintyi Euroopan tasolla merkittäviä taitelijoita, vaikka eurooppalainen ulottuvuus pyrittiin pääosin toteuttamaan muissa maissa sijaitsevien kaupunkien kanssa solmittujen kumppanuuksien kautta. Kumppanuudet olivat Essenin ja Ruhrin alueen tapauksessa laajoja, ja niihin sisältyi kulttuuriyhteistyötä, vaihtoja ja verkostoitumista: yli sadassa monenvälisessä yhteistyöhankeessa oli mukana 83 000 osallistujaa. Pécsissä toteutettiin 270 hanketta, joissa oli mukana ulkomaisia taiteilijoita, ja 52 hanketta muiden kulttuuripääkaupunkien kanssa. Yhteistyötä tehtiin eniten naapurimaiden kanssa. Kulttuuripääkaupunkien yhteistyö muiden kaupunkien kanssa oli Essenissä ja Ruhrin alueella jäsennellympää ja laajempaa kuin Pécsissä ja Istanbulissa, vaikka niissäkin toteutettiin useita yhteistyöhankeita muista maista tulevien taiteilijoiden ja toimijoiden kanssa. Monet Istanbulin 39 hallintoalueesta pystyivät ensimmäistä kertaa osallistumaan

kansainväliseen kulttuuriyhteistyöhön. Myös kolmen kulttuuripääkaupungin välillä toteutettiin monenlaisia taiteellisen yhteistyön muotoja.

3.3.7. Yhteiskuntaan, talouteen, kaupunkikehitykseen ja matkailuun liittyvien vaikutusten saavuttaminen

Essen ja Ruhrin alue sekä Pécs pyrkivät kehittämään taidetta ja kulttuuria keinona edistää aiempien teollisuusalueiden taloudellista ja sosiaalista elvyttämistä, mutta niiden lähestymistavat olivat hyvin erilaiset. Istanbul ei pyrkinyt erityisesti hyödyntämään kulttuuria taloudellisten tavoitteiden edistämiseen, mutta toimilla oli todennäköisesti taloudellisia vaikutuksia. Se pyrki edistämään kulttuurin saatavuutta ja siihen osallistumista etenkin niiden parissa, joilla ei yleensä ole tällaisia mahdollisuuksia.

Kaikki kulttuuripääkaupunkitapahtumat lisäsivät investointeja kulttuuri- ja muuhun infrastruktuuriin, eikä näitä investointeja olisi tehty ilman kyseistä tapahtumaa (Pécsissä investointien määrä oli 140 miljoonaa euroa ja Istanbulissa 64 miljoonaa euroa vuonna 2010). Pécsissä uudet tai kunnostetut kulttuuri-infrastruktuurit olivat keskeinen osa kulttuuripääkaupunkitapahtumaa, ja niitä pidettiin kulttuurin ja kaupungin pitkän aikavälin kehityksen avaintekijänä. Kulttuuripääkaupunkivuosi sai siellä aikaan investointeja myös muuhun infrastruktuuriin, esimerkiksi Pécsin ja Budapestin väliseen uuteen moottoritieyhteyteen. Istanbulissa kulttuuripääkaupunkivuosi sai liikkeelle huomattavia investointeja kaupungin lukuisien kulttuuriperintökohteiden restaurointiin. Myös Essenissä ja Ruhrin alueella kunnostettiin joitakin infrastruktuureja.

Vuoden 2010 kokemukset osoittavat lisäksi, että kulttuuripääkaupunkitapahtuma voi auttaa kaupunkien imagon muuttamisessa tai antaa kaupungeille lisää kansainvälistä näkyvyyttä, vaikka tämän tarpeellisuus tai toteutettavuus voivatkin vaihdella.

Matkailun suorien taloudellisten vaikutusten osalta voidaan todeta, että matkailijamäärät kasvoivat Pécsissä 71 prosenttia, Essenissä ja Ruhrin alueella 18,5 prosenttia sekä Istanbulissa 11 prosenttia. Kulttuurin ja luovien toimialojen asema on vahvistunut kaikissa kolmessa kaupungissa, tosin ainakin kahdessa kaupungissa se ei vahvistunut niin paljon kuin oli toivottu; Pécsissä tärkeimmäksi huolenaiheeksi nousi uusien infrastruktuurien kehittäminen, ei niinkään kulttuurin ja luovien toimialojen tukeminen. Myös Istanbulissa painotus siirtyi kehittämisvaiheen aikana modernin ja nykykulttuurin sektorin kehittämisestä perintökohteiden restaurointiin.

Vuoden 2010 kokemukset osoittavat myös, että kulttuuripääkaupunki voi lisätä kansalaisten osallistumista hyvin erilaisiin kulttuuritapahtumiin. Kaikkien kolmen kulttuuripääkaupungin ohjelmiin sisältyi erilaisia hankkeita, joilla pyrittiin saamaan mukaan kansalaisia, jotka eivät yleensä osallistu tai jolla ei ole mahdollisuuksia osallistua kulttuuritoimintaan. Kaikissa kulttuuripääkaupungeissa (samoin kuin monissa viime vuosien kulttuuripääkaupungeissa) tähän tavoitteeseen pyrittiin samankaltaisilla toimintamalleilla, muun muassa hajauttamalla toiminnot eri kaupunginosiin ja erilaisille tai epätavanomaisille paikoille eri puolilla kaupunkia sekä korostamalla yleisesti suvaitsevaisuutta, kulttuurien monimuotoisuutta ja kaupungin etnisiä ryhmiä. Myös vapaaehtoistyöntekijöillä on tärkeä rooli tapahtumissa: Essenissä ja Ruhrin alueella heitä oli 1 165, Istanbulissa 901 ja Pécsissä 780.

Päätelmät:

Vaikutuksiin tarvittavan kriittisen massan aikaansaaminen edellyttää inhimillisiä ja taloudellisia resursseja, jotka vaihtelevat kulttuuripääkaupungin koon ja alueellisen luonteen mukaan. Jos kulttuuripääkaupunki kattaa erittäin laajan alueen (ja/tai väestömäärän), tarvitaan luonnollisesti huomattavan paljon resursseja, mutta tulevien kulttuuripääkaupunkien olisi huolellisesti harkittava, minkä tyypisiä vaikutuksia halutaan saada aikaan. Vaikutukset voivat keskittyä tietylle alueelle tai ne voivat koskea lisääntyntä verkostoitumista ja näkyvyyttä koko alueella, eikä kyse ole niinkään kulttuurisen elinvoimaisuuden äkillisestä lisääntymisestä.

Kulttuuripääkaupunkivuodella on myönteisiä sosiaalisia ja taloudellisia vaikutuksia lisääntyneen matkailun, kohentuneen infrastruktuurin, lisääntyneen kansainvälisen näkyvyyden ja kulttuurin ja luovien toimialojen aseman vahvistumisen myötä. Tällä tavoin kulttuuripääkaupunkitoiminta täydentää Euroopan rakennerahastoista tehtäviä kulttuuriperintö- ja infrastruktuuri-investointeja ja luo lisäarvoa.

Nämä edut eivät kuitenkaan välttämättä ja automaattisesti koidu itse kulttuuripääkaupunkien hyväksi. Sosiaalisen ja taloudellisen kehityksen vauhdittuminen ja kehityksen luonne riippuvat edelleen sidosryhmien selkeästä kehittämisvisiosta sekä asianmukaisista ja koordinoituista toimista, joita toteutetaan yhdessä kulttuuriohjelman kanssa.

Kulttuuripääkaupunkitoiminnalla on kuitenkin suuri mahdollisuus lisätä kansalaisten osallistumista hyvin erilaisiin kulttuuritapahtumiin, etenkin silloin, kun tapahtumissa korostetaan suvaitsevaisuutta ja pidetään arvossa kulttuurien monimuotoisuutta ja kaupungin etnisiä ryhmiä.

3.3.8. *Jatkettavuus*

Kulttuuripääkaupunkitoiminnan on tarkoitus olla ”kestävä ja kiinteä osa kaupungin pitkäaikaista kulttuurista ja sosiaalista kehitystä”⁷. Kaikissa kolmessa kulttuuripääkaupungissa on nähtävissä uutta kulttuuritoimintaa, joka jatkuu teemavuoden jälkeen, sekä uusia parannettuja kulttuuripalveluja. Kulttuuriin liittyvien valmiuksien jatkuvuuden osalta voidaan todeta, että kulttuuripääkaupunkivuoden tuloksena kaikilla kolmella kaupungilla on aiempaa enemmän kokemusta ja asiantuntemusta ja niiden kulttuurisektorin verkostoituminen ja yhteistyö on parempaa. Kulttuuritoiminnan paremman hallinnoinnin kestävyys näyttäisi kuitenkin vaihtelevan. Vaikka esimerkiksi Istanbulissa eräät hyvän hallinnon piirteet säilyvät, kulttuuripääkaupunkivuotta varten käyttöönotettu virasto lopettaa toimintansa vuonna 2011, eikä ole varmaa, jatkavatko sidosryhmät toimintaa yhteisen strategian puitteissa. Pécsissä on perustettu kaksi elintä ylläpitämään kulttuuripääkaupunkivuoden perintöä ja hallinnoimaan uusia kulttuuripalveluja, mutta kunnan on vielä luotava kattava rakenne kaupungin kulttuurialan toimijoiden tueksi. Essenissä ja Ruhrin alueella on vahvistettu useita kunnianhimoisia pitkän aikavälin tavoitteita, ja vastuuta on siirretty alueellisille kumppaneille, joita ovat esimerkiksi Kultur Ruhr GmbH (Ruhrin triennaalin järjestäjä) ja Ruhr Tourism GmbH.

Päätelmät:

Kulttuuripääkaupunkitoiminnan seurauksena isäntäkaupunkeihin syntyy uusien kulttuuritoimintojen perintö, joka elää vielä teemavuoden jälkeen. Myös sidosryhmien verkostoituminen ja yhteistyö kehittyvät ja aikaan saadaan uusia ja parempia kulttuuripalveluja.

Näiden etujen lisäksi syntyvien hyötyjen jatkuvuus on epävarmaa. Se edellyttää, että keskeiset sidosryhmät toimivat yhdessä yhteisen pitkän aikavälin vision ja strategian toteuttamiseksi. On myös luotava rakenne kaupungin kulttuuritoiminnan hallinnointia ja koordinoitua varten, mikä usein edellyttää erityisen kulttuurivuoden perinnöstä huolehtivan elimen perustamista.

4. ULKOISEN ARVIOINNIN KESKEISET SUOSITUKSET JA KOMISSION KOMMENTIT

Komissio on samaa mieltä arvioijan keskeisistä suosituksista, jotka ovat hyvin samanlaisia kuin vuosien 2007–2008 ja 2009 Euroopan kulttuuripääkaupunkien arvioinnin tuloksena annetut suositukset.

Komissio on samaa mieltä siitä, että sen tulisi vuoden 2019 jälkeistä kulttuuripääkaupunkitoimintaa koskevaa uutta oikeusperustaa laatiessaan

- varmistaa, että valintamenettelyn aikana kaikki hakemukset arvioidaan EU-tasolla vahvistettujen kriteerien perusteella, kuten nykyisessä päätöksessä säädetään (ks. 3.3.4),
- ottaen huomioon Istanbulista vuonna 2010 saadut kokemukset ja se, etteivät EU:n ulkopuoliset kaupungit voi nykyisen päätöksen puitteissa hakea kulttuuripääkaupunkinimitystä, harkita tämän mahdollisuuden palauttamista uuteen oikeusperustaan (ks. 2.2),
- harkita, missä määrin nykyisen päätöksen mukaisen rahapalkinnon myöntäminen vuodesta 2019 eteenpäin on tehokkaampaa kuin aiemmin käytetyn perinteisen avustuksen myöntäminen kaupungin ohjelmaa varten (ks. 2.1 ja 3.3.4),
- kohdistaa kulttuuripääkaupunkitoiminta lähinnä kaupunkeihin, mutta mahdollistaa joustavuus, jotta kaupungit voivat ottaa toimintaan mukaan laajempia alueita samalla tavoin kuin nyt (ks. 3.3.3),
- korostaa kaupungin pitkän aikavälin kehitykseen liittyvien kriteerien merkitystä ja harkita mahdollisuutta kannustaa ja palkita kriteerien kautta kaupunkeja, jotka ovat jo kehittäneet pitkän aikavälin kulttuuripoliittisen strategian (ks. 3.3.8).

5. KOMISSION PÄÄTELMÄT

Komission päätelmänä on, että Euroopan kulttuuripääkaupunki -nimitys on edelleen suuresti arvostettu ja tuottaa laajoja kulttuuriohjelmia ja huomattavia vaikutuksia. EU:n nimityksellä ja rahoitustuella on huomattava vipuvaikutus, mikä tekee aloitteesta erittäin kustannustehokkaan ja vaikuttavan. Komissio on samaa mieltä arvioijan yleisestä arvioinnista ja hyväksyy sen suositukset siten kuin ne on muotoiltu edellä olevassa jaksossa.

Komissio panee merkille, että useimmilla Euroopan kulttuuripääkaupungeilla on jo arviointijärjestelyt, jotka kattavat kokonaan tai osittain niiden kulttuuriohjelman, ja suosittelee kattavia arviointeja paikallistasolla. Jotta edistettäisiin hyvien arviointikäytänteiden levittämistä, komissio on tukenut EU:n Kulttuuri-ohjelman kautta ryhmää, joka mukauttaa Liverpoolin vuonna 2008 laatimaa kattavaa arviointimallia vastaamaan tulevien Euroopan kulttuuripääkaupunkien tarpeita⁸. Komission ohjeet Euroopan kulttuuripääkaupungiksi haluaville ehdokaskaupungeille on myös ajantasaistettu lisäämällä niihin arviointia koskeva jakso.

Komissio valmistelee ehdotusta, joka koskee aloitteen tulevaisuutta vuodesta 2019 eteenpäin ja jossa pyritään varmistamaan, että tapahtuma on jatkossakin mahdollisimman vetovoimainen, merkityksellinen ja vaikuttava. Se ottaa tässä yhteydessä huomioon tämän arvioinnin sekä vuosien 2007–2008 ja 2009 arviointien päätelmät ja suositukset samoin kuin päätöksessä N:o 1622/2006/EY määriteltyjen järjestelyjen arvioinnit ja vuosien 2010 ja 2011 julkiset kuulemiset. Jatkuvuuden osalta pitkäaikaisten vaikutusten varmistaminen on jo yksi vuoden 2006 päätöksen kriteereistä, ja se on jatkossakin keskeinen näkökohta, kun pohditaan aloitteen voimassaolon jatkamista. Lisäksi komissio korostaa jo nyt asiakirjoissaan, tiedotustilaisuuksissaan ja konferensseissa, että on tärkeää sisällyttää tapahtuma osaksi pitkäaikaista kulttuuripolitiikan strategiaa, ja se aikoo tehdä niin jatkossakin.

⁸ <http://www.liv.ac.uk/impacts08/>