



Brüssel, 25.4.2018
COM(2018) 235 final

**KOMISJONI ARUANNE EUROOPA PARLAMENDILE, NÕUKOGULE, EUROOPA
MAJANDUS- JA SOTSIAALKOMITEELE NING REGIOONIDE KOMITEELE**

**Euroopa 2016. aasta kultuuripealinnade (Donostia-San Sebastián ja Wrocław) meetme
järelhindamine**

{SWD(2018) 140 final}

KOMISJONI ARUANNE EUROOPA PARLAMENDILE, NÕUKOGULE, EUROOPA MAJANDUS- JA SOTSIAALKOMITEELE NING REGIOONIDE KOMITEELE

Euroopa 2016. aasta kultuuripealinnade (Donostia-San Sebastián ja Wrocław) meetme järelhindamine

1. SISSEJUHATUS

Käesolev aruanne esitatakse vastavalt Euroopa Parlamendi ja nõukogu 24. oktoobri 2006. aasta otsuse nr 1622/2006/EÜ (millega kehtestatakse kultuurisündmusega „Euroopa kultuuripealinn“ seotud ühenduse meede aastateks 2007 kuni 2019)¹ artiklile 12, mille kohaselt peab komisjon igal aastal tagama kultuurisündmuse „Euroopa kultuuripealinn“ eelneva aasta tulemuste välise ja sõltumatu hindamise ning esitama selle kohta Euroopa Parlamendile, nõukogule ja Regioonide Komiteele aruande².

Järelhindamise järeldusi ja metoodikat on kirjeldatud põhjalikumalt kaasnevas komisjoni talituste töödokumendis.

2. MEETME TAUST

2.1. ELi meede „Euroopa kultuuripealinn“

Pärast seda, kui Euroopa kultuuripealinna algatus 1985. aastal valitsustevahelisel tasandil käivitati³, hakkas see arenema, kuni sellest sai 1999. aastal täisväärtuslik ELi meede⁴. Praegu on see reguleeritud otsusega nr 445/2014/EL⁵, kuid linnade suhtes, mis on määratud Euroopa kultuuripealinnaks kuni aastani 2019, kohaldatakse otsust nr 1622/2006/EÜ.

Euroopa kultuuripealinna meede on kavandatud selleks, et rõhutada Euroopa kultuuride rikkust, mitmekesisust ja ühiseid jooni ning seeläbi edendada Euroopa kodanike seas suuremat vastastikust mõistmist. Samuti on see mõeldud elavdama linnade pikaajalist kultuurilist arengut selle mõiste laiemas tähenduses, mis hõlmab sotsiaal-majanduslikku mõju, Euroopa kultuurivaldkonnas tegutsejate, loovisikute ja linnade vahelise koostöö tugevdamist ning kohalike (ja välismaalaste) kaasamist ja kultuurisündmustes osalemist.

2.2. Euroopa 2016. aasta kultuuripealinnade valimine ja seire

Vastavalt otsusele nr 1622/2006/EÜ korraldasid 2016. aastal Euroopa kultuuripealinna üritusi Hispaania ja Poola.

Nende kahe liikmesriigi asjaomased asutused (kultuuriministeriumid) viisid kaheetapilise valikuprotsessi (kandidaatide väljavallimine ja lõpliku soovitusel esitamine) läbi paralleelselt. Valikukomisjon, kuhu kuulus 13 liiget, kellest kuus oli nimetanud ametisse asjaomane liikmesriik ja seitse Euroopa Liidu institutsioonid, hindas kandidaatlinnade taotlusi, võttes

¹ ELT L 304, 3.11.2006, lk 1.

² Aruande tervikteksti leiab aadressilt https://ec.europa.eu/programmes/creative-europe/sites/creative-europe/files/files/ecoc-2016-evaluation-en_0.pdf.

³ Nõukogus kokku tulnud kultuuriministrite 13. juuni 1985. aasta resolutsioon iga-aastase kultuurisündmuse „Euroopa kultuuripealinn“ kohta (85/C 153/02).

⁴ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 25. mai 1999. aasta otsus nr 1419/1999/EÜ kultuurisündmusega Euroopa kultuuripealinn seotud ühenduse meetmete kohta aastateks 2005 kuni 2019 (EÜT L 166, 1.7.1999, lk 1). Otsust on muudetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu otsusega 649/2005/EÜ (ELT L 117, 4.5.2005, lk 20).

⁵ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. aprilli 2014. aasta otsus nr 445/2014/EL, millega kehtestatakse liidu meede „Euroopa kultuuripealinn“ aastateks 2020–2033 (ELT L 132, 3.5.2014, lk 1).

aluseks otsuses nr 1622/2006/EÜ sätestatud eesmärgid ja kriteeriumid. 2010. aastal astusid Hispaanias võistlustulle viisteist ja Poolas üksteist linna ning 2011. aastal soovitas valikukomisjon anda Euroopa 2016. aasta kultuuripealinna tiitli Donostia-San Sebastiánile ja Wrocławile⁶. 2012. aasta mais nimetas Euroopa Liidu Nõukogu need kaks linna ametlikult Euroopa kultuuripealinnaks⁷.

Seejärel kohaldati mõlema linna suhtes seirekorda: ELi institutsioonide ja organite nimetatud seitsmest sõltumatust eksperdist koosnev komisjon jälgis ja suunas linnades tehtavaid ettevalmistusi ning kandis lisaks hoolt selle eest, et täidetakse programmi ja kohustusi, mille põhjal linnad olid välja valitud. Donostia-San Sebastián ja Wrocław esindajad osalesid komisjoni kokku kutsutud kahel ametlikul seirekoosolekul, mis toimusid 2013. aasta sügisel ja 2015. aasta kevadel. Seiremenetluse lõppedes esitas seirekomisjon Euroopa Komisjonile soovitusi anda mõlemale linnale 1,5 miljoni euro suurune Melina Mercouri auhind. See programmi „Loov Euroopa“⁸ raames rahastatav rahaline auhind maksti kahele Euroopa kultuuripealinnale välja 2015. aasta sügisel.

2.3. Euroopa 2016. aasta kahe kultuuripealinna teemad ja fookus

Donostia-San Sebastián taotluse pealkiri oli „Cultura para la convivencia“ (kooseksisteerimise kultuur) ja sellel oli tugev kohalik kõrvaltähendus – taotlus oli seotud aastakümneid terroristide tegevusest räsitud linna lähiminevikuga.

Kuna linna kultuurielu ja linna kultuurisektori suutlikkus olid taotluse esitamise ajal juba väga arenenud, keskenduti rohkem kvalitatiivselt erinevatele projektidele, milles käsitleti selliseid tundlikke teemasid nagu vägivald või terrorism, et aidata kodanikel leppida oma minevikuga.

Programm oli üles ehitatud kahele märksõnale: „kooseksisteerimine“ ja „linn“. Neist esimene oli lahti mõtestatud kolme tegevussuuna kaudu – „Rahu majakas“, „Elu majakas“ ja „Hälte majakas“ –, mis hõlmasid vastavalt lõimumist ja kooseksisteerimist; tervist, tööd ja keskkonda ning teabevahetust. Teine märksõna oli horisontaalne, hõlmates metoodika pakkumist – sellistes valdkondades nagu keelelise mitmekesisuse jätkusuutlikkus, kriitilise mõtlemise arendamine kaasaegse kunsti abil, kodanike kaasamine, kultuuri ja tehnoloogia vahelised seosed ning interaktiivsete olukordade loomine kultuuriruumis – eesmärgiga aidata saavutada projektides seatud eesmärgid.

Wrocław taotlus tulenes linna laiemast strateegiast, milles rõhutati võimalust toetada linna arengut kultuuri- ja spordiüritustesse ja -taristusse tehtavate investeeringute esmatähtsale kohale seadmisega.

Üldine vastuvõetud kontseptsioon oli „Kultuurilised metamorfoosid“, mis kätkes endas nii linna muutumist ajaloo vältel kui ka tänapäeval kultuuris ja ühiskonnas toimuvaid muutusi (sh üleilmastumine, sisseränne, ELi laienemine ja digitaalse kommunikatsiooni üha suurenev roll). Euroopa kultuuripealinna programmi tunnuslause oli „Rohkem ruumi ilule“, kuna eesmärk oli luua võimalusi ilu tagasitoomiseks avalikku ellu ja igapäevastesse harjumustesse.

Wrocław esitas väga selge visiooni, eriti seoses pikaajaliste eesmärkidega, mille hulka kuulusid nii teadlikkuse suurendamine Wrocławis/Alam-Sileesia kultuurilisest identiteedist ja selle suurem tunnustamine, sotsiaalse tegevuse jaoks avaliku ruumi loomine ja kodanike

⁶ Kõik valikukomisjoni koostatud eelvaliku-, lõppvaliku- ja seirearuanded on kättesaadavad veebisaidil http://ec.europa.eu/programmes/creative-europe/actions/capitals-culture_en.htm.

⁷ Nõukogu 10. mai 2012. aasta otsus 2012/309/EL.

⁸ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11. detsembri 2013. aasta määrus (EL) nr 1295/2013, millega luuakse programm „Loov Euroopa“ (2014–2020) ning tunnistatakse kehtetuks otsused nr 1718/2006/EÜ, nr 1855/2006/EÜ ja nr 1041/2009/EÜ (ELT L 347, 20.12.2013, lk 221).

hoiakute kujundamine kui ka külastavate turistide arvu suurendamine. Kultuuriüritused olid jagatud valdkondlikesse allprogrammidesse (nt arhitektuur, film, ooper) ning sõltuvalt sihtrühmast nelja tasemesse, mis ulatusid dialoogist kohalike elanikega kuni selle tutvustamiseni, milline on linna roll Euroopa ja maailma kultuuris.

3. VÄLISHINDAMINE

3.1. Hindamistingimused

Hindamine hõlmab Euroopa 2016. aasta kahe kultuuripealinna programmi elluviimist kogu programmi kestel, alates programmi käivitamisest kuni programmi kestlikkuse ja pikaajalise mõjuga seotud aspektideni.

Eelkõige hinnatakse nende programmide asjakohasust, tõhusust, tulemuslikkust ja kestlikkust, samuti vaadeldakse ELi lisaväärtust ning meetme sidusust ja vastastikust täiendavust teiste ELi algatustega Lõpetuseks tehakse kahe linnaga seotud kogemuste põhjal konkreetseid ja üldised järeldused ning käsitletakse asjaolusid, mida peaksid arvesse võtma tulevased Euroopa kultuuripealinna tiitli kandjad, taotlejad ja ELi institutsioonid.

3.2. Hindamise metoodika ja piirangud

Hindamine ja selle metoodika kavandati nii, et need vastaksid otsuses nr 1622/2006/EÜ sätestatud nõuetele ning aitaksid luua põhjalikuma arusaama Euroopa kultuuripealinna meetme rakendamisest ja sellega seotud saavutustest. Eelkõige on hindamine väärtuslik võimalus heita möödunud aastale kriitiline pilk, et tuua kahe korraldajalinna kogemusi arvesse võttes välja õppetunnid ning soovitusel seniste teadmiste ja arusaamade ümberkujundamiseks.

Nagu ka Euroopa 2007.–2015. aasta kultuuripealinnade meetme hindamisel, põhineb hindaja sekkumisloogika otsuses nr 1622/2006/EÜ sätestatud eesmärkide hierarhial.

Et tulemused oleksid võrreldavad, on hindamisel kasutatud metoodikas järgitud meetme varasemal hindamisel rakendatud tõendite kogumise ja analüüsimise meetodeid⁹.

Hindamisel tugineb kaht liiki andmetele ja vastavatele allikatele.

- Esmased andmed hõlmasid andmeid, mis olid kogutud kohapeal või mille olid esitanud kultuuripealinnad, nagu küsitlused, veebipõhised küsimustikud ja uuringud. Küsitlustega püüti eelkõige saada mõlema kultuuripealinna kohta kõikvõimalikke arvamusi, sealhulgas korraldusmeeskonnalt, kohaliku ja riigi tasandi otsusetegijalt, olulistelt kultuurivaldkonnas tegutsejalt, programmi elluviimises osalenud partneritelt ja tegelikke projekte juhtinud või neis osalenud organisatsioonide valimilt.
- Teiseste andmeallikate hulka kuulusid ELi dokumendid, algsed taotlused, taotlusprotsessiga seotud sisearuanded, seire- ja hindamisaruanded, kultuuripealinnade korraldatud või tellitud uuringud ja nende põhjal koostatud aruanded, ürituste programmid, reklaammaterjalid ja veebisaidid, kultuuri ja turismi käsitlevad statistilised andmed ning kultuuripealinnade esitatud kvantitatiivsed andmed rahastamise, tegevuse, väljundite ja tulemuste kohta.
- Hindamine ei hõlma laiemat avalikku konsultatsiooni. Nagu on selgitatud tegevuskavas¹⁰, peetakse meedet kohalikuks meetmeks. Rahvusvahelised osalejad on laiali üle kogu Euroopa ja maailma ning nendeni on keeruline jõuda. Samuti oleksid

⁹ Vt eelmised hindamisaruanded aadressil https://ec.europa.eu/culture/evaluations_en.

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

väljendatud arvamused seotud konkreetsetel üritustel osalemisega ja neist ei oleks kasu Euroopa kultuuripealinna meetme kui terviku hindamisel.

Nagu kõigi varasemate Euroopa kultuuripealinnade järelhindamisel, on komisjon seisukohal, et rakendatud metoodika on asjakohane, võimaldades koostada piisavalt kindlal alusel rajaneva aruande, milles saab teha mõistlikke järeldusi Euroopa kultuuripealinna meetme tulemuslikkuse kohta.

Paraku on piiranguks asjaolu, et puuduvad lähteandmed, mida lõimida linna võrdlevasse uuringusse, mis hõlmab olukorda enne tiitli võitmist, kultuuripealinna aasta alguses ja pärast kultuuripealinna aasta lõppemist. Neid andmeid peetakse ülioluliseks, et saada usaldusväärse ja põhjaliku andmebaasi toel tasakaalustatud ülevaade meetme tegelikust mõjust linnale. Samas on hindamise jaoks eraldatavad eelarvevahendid (ligikaudu 70 000 eurot aastas) proportsionaalsed nende väheste rahaliste vahenditega, mille EL annab otse kultuuripealinnale (1,5 miljoni euro suurune Melina Mercouri auhind), ega võimalda korraldada eeluuringut (lähteuuring) ega järeluuringut (saavutatu hindamiseks). Eelarve tagasihoidlikkuse varjatud tagajärg on see, et esmaste andmete kogumine on laadilt pigem kvalitatiivne kui kvantitatiivne. Ehkki kvalitatiivsed andmed on hindamisel väga tähtsad, muutub kvantitatiivsete andmete nappuse korral vähem usaldusväärseks näiteks teave, millega tõendatakse kultuuripealinna meetme objektiivseid tulemusi ja mõju kultuurialastes ettevõtmistes osalemise laiendamisele.

Seega on aruande järeldused põhjendatud pigem rikkaliku kogumi kvalitatiivsete ja nn pehmete andmetega (nt eri liiki sidusrühmade seisukohad ja arvamused) kui ulatusliku kvantitatiivse andmekogumiga.

Komisjon on sellistest piirangutest igati teadlik ja nõustub nendega, olles need kindlaks teinud juba oma talituste töödokumendis, mis on lisatud ettepanekule võtta vastu otsus, millega kehtestatakse liidu meede „Euroopa kultuuripealinnad“ aastateks 2020–2033¹¹. Seda probleemi silmas pidades on komisjoni ettepanekus ning selle alusel vastu võetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu otsuses¹² ette nähtud, et kultuuripealinnaks nimetatud linnadest endist saab hindamise põhikorraldaja, kuna neil on hõlpsam hankida lähteandmeid ja koguda esmaseid andmeid tiitli mõju kohta.

Sellega seoses väärib toonitamist, et Donostia-San Sebastián ja Wrocław tellisid uuringu¹³ – vastavalt San Sebastián Sihtasutusele ja Wrocław Ülikooli sotsioloogiainstituudilt –, et mõista paremini Euroopa kultuuripealinna meetme mõju peamistele osalejatele, nagu kultuuriasutused, kultuuri- ja loometööstus ning kodanikud, ent samuti rahvusvahelisele mõõtmele ja majandusele.

Hoolimata kvantitatiivsete andmete ja muude sõltumatute tõendite nappusest leiab komisjon kokkuvõtteks, et kogutud tõendid on hindamise toetamiseks piisavalt usaldusväärsed, ning jagab oma üldist hinnangut ja järeldusi, mis peaksid andma üldjuhul tõese ja täieliku pildi Euroopa 2016. aasta kultuuripealinna meetmest.

¹¹ Vt SWD(2012) 226 final, punkt 2.4.4.

¹² Euroopa Parlamendi ja nõukogu otsus nr 445/2014/EL; vt joonealune märkus 5.

¹³ Euroopa kultuuripealinna meetme Euroopa tasandil hindamise lõpuleviimise ajal oli mõni nende uuringute tulemus olemas vaid esialgsel kujul. Euroopa tasandil toimunud hindamisel kasutati seda teisest teavet võimalikult palju, kuid uuringute lõplikele tulemustele ei olnud võimalik tugineda.

4. HINDAMISARUANDE PEAMISED JÄRELDUSED

4.1. Euroopa kultuuripealinna meetme ja Euroopa 2016. aasta kultuuripealinnade asjakohasus

Hindamise järelduste kohaselt on kaks korraldajalinna välja töötanud ja ellu viinud kultuuriprogrammi, mis oli kooskõlas Euroopa Liidu toimimise lepingu artikliga 167, mille kohaselt liit aitab kaasa liikmesriikide kultuuri õitsengule. Samuti aitas Euroopa kultuuripealinna tiitel kaasa kahe linna majanduslikule ja sotsiaalsele arengule, mis on kooskõlas otsuse nr 1622/2006/EÜ eesmärkidega.

Hindamise käigus jõuti järeldusele, et Donostia-San Sebastián'i programm kajastas kohalikke mureküsimusi ja kohalikku konteksti ning oli tugeva poliitilise ja sotsiaalse suunitlusega. Kuna linna senine kultuurielu oli juba väga elav – linnas käis palju väliskülalisi ja seal toimus arvukalt suuri Euroopa-üleseid festivale –, otsustati kasutada Euroopa kultuuripealinna tiitlit selleks, et luua tugevamad sidemed uute Euroopa kultuurimaastikul tegutsejatega (eelkõige väiksematele kultuuriorganisatsioonidele), kuid veelgi enam selleks, et luua uut liiki tundlikku kultuurisisu, mis on oluline linna keerulist identiteeti ning selle elanike sotsiaalset ja individuaalset heaolu silmas pidades ning millel on ka selge Euroopa mõõde.

Wrocław sõnastas programmi, millel olid konkreetsed pikaajalised eesmärgid ja tugev Euroopa mõõde ning mis oli tihedalt seotud linna laiema arengustrateegiaga. Selles keskenduti linna euroopalikkuse edasisele tugevdamisele, oma riigi ja teiste riikide turistide ligimeelitamisele, linna kultuuritaristu täiustamisele, publiku suurendamisele ja kodanike ennetavale kaasamisele kultuuritegevusse. Programmis käsitleti ka mõnda kõige tõsisemat valupunkti linna lähiajaloo, nimelt teise maailmasõja lõpus toimunud elanikkonna ümberasustamist Nõukogude Liidu, Poola ja Saksamaa vahel.

4.2. Tõhusus

Kättesaadavad tõendid (peamiselt kvalitatiivsed) osutavad üldjuhul sellele, et Euroopa kultuuripealinna meede on endiselt tõhus ELi meede, mis toob võrdlemisi mõõduka ELi investeeringu juures ELi tasandil korralikku tulu: ainuüksi tiitli andmisel on oluline võimendav mõju nende rahaliste vahendite hulgale, mille korraldajalinnad eraldavad Euroopa kultuuripealinna kultuuriprogrammi koostamiseks ja elluviimiseks, ning see tiitel tekitab huvi ja rahastamissoove kõikvõimalikes sidusrühmades, sealhulgas piirkondlikes ja riiklikes ametiasutustes ning erasektorist pärit panustajates. Lisaks on Melina Mercouri auhinna, Euroopa Liidu ainsa korraldajalinnadele antava rahalise toetuse absoluutväärtus (1,5 miljonit eurot kultuuripealinna kohta) võrreldes Euroopa kultuuripealinna meetme elluviimise kogukuludega minimaalne – Euroopa 2016. aasta kultuuripealinna tiitliga kaasnenud tegevuskulud olid Wrocławis ligikaudu 86,4 miljonit eurot ja Donostia-San Sebastiánis 49,6 miljonit eurot.

Linna tasandil löid nii Wrocław kui ka Donostia-San Sebastián kultuuripealinna meetme rakendamiseks väga tugeva ja eduka mehhanismi ja juhtimiskorra ning mõlemad kasutasid riigi ja ELi vahendeid (nt Euroopa Regionaalarengu Fond), et viia ellu kõrge kunstilise tasemega ja tavapärasest oluliselt mahukam kultuuriprogramm.

Hindamise käigus oli siiski näha ka seda, et Euroopa kultuuripealinna ürituste korraldamine on jätkuvalt ressursimahukas ettevõtmine, mis võib osutada keeruliseks: näiteks Donostia-San Sebastiánil tuli silmitsi seista olukorraga, kus tegelik eelarve vähenes taotlemisetapis esitatud eelarvega võrreldes märkimisväärselt (üle 40 %), mille põhjuseks oli asjaolu, et algne ettepanek oli olnud liiga kõrgelennuline, ning kuna kõikidel territoriaalsetel tasanditel avaldati riigieelarve sektoritele suurt survet ja poliitilise surve tagajärjel seati eelarves tähtsamale

kohale muud linnaga seotud küsimused, lisaks sellele ei suudetud kaasata erasektori vahendeid ja valitsesid viletsad majandustingimused.

4.3. Tulemuslikkus

Mõlemad Euroopa kultuuripealinna tiitli kandjad on osutunud edukaks oma taotluses seatud lühiajaliste eesmärkide saavutamisel, eelkõige Euroopa mõõdet omavate ja selgelt kodanikke kaasavate ulatuslike ja uuenduslike kultuuriprogrammide elluviimisel. Ehkki visioonid, programmid ja rakendamisstiilid olid täiesti erinevad, kasutasid mõlemad linnad Euroopa kultuuripealinna meedet tulemuslikult, et võtta vaatluse alla ja esile tuua kohaliku tähtsusega, kuid Euroopas suurt kõlapinda omavad teemad.

Donostia-San Sebastián toetas tegevust, mis erines selgelt seni linna kultuurielus toimunud: Euroopa kultuuripealinna meedet kasutati selleks, et käsitleda keerulist ja tundlikku küsimust – varasem vägivald ja erinevused linna kogukondade vahel –, selle asemel et lihtsalt koostada kohalikule või rahvusvahelisele publikule meelelahutuse pakkumiseks või linna reklaamimiseks kultuuriprogramm. Tunnistades, et tegemist oli julge valikuga, leitakse hindamisaruandes ka seda, et sellise valiku tulevast mõju ühiskonnale on keeruline koguseliselt mõõta ja mõista. Ehkki Donostia-San Sebastián ei olnud seadnud sihiks suurendada rahvusvahelise teavitustegevuse ja turismiobjektide abil oma juba niigi märkimisväärt rahvusvahelist nähtavust, osutavad näitajad sellegipoolest sellele, et Euroopa kultuuripealinna üritustel osales 1,08 miljonit inimest, kellest 5–10 % olid külalised teistest riikidest.

Samas kohalike kultuurivaldkonnas tegutsejate jaoks laienes oluliselt koostöövõrk: peaaegu 80 % kultuuripealinna aasta ettevõtmistes osalenud organisatsioonidest tegi koostööd teiste organisatsioonidega, luues enamikul juhtudel uusi ametialaseid suhteid, mida ilma Euroopa kultuuripealinna aastata ei oleks tõenäoliselt loodud.

Wrocław viis ulatusliku kultuuriprogrammi ellu linna laiema arengustrateegia lahutamatu osana, kuid osutus ühtlasi eriti edukaks väliskülaliste ligimeelitamisel: linna nimel tehtud uuringu kohaselt külastas 2016. aastal Wrocławit umbes 5 miljonit turisti, kellest 1,6 miljonit oli pärit välisriikidest. Poola kesktatistikaameti andmetest nähtub samuti, et 2016. aastal kasvas Wrocławis hotellides peatunud välituriste arv 2015. aastaga võrreldes 50 000 võrra. Euroopa kultuuripealinna meede on olnud tulemuslik ka linnas ja rahvusvahelisel tasandil sisse seatud kultuurialase koostöö ja kultuurialaste võrgustike tugevdamisel: kaks kolmandikku elluviidud projektidest hõlmas rahvusvahelisi sidemeid ja eri vormis koostööd organisatsioonide või loovisikutega 42 muust riigist, millest lõviosa olid Euroopa riigid, kuid mille hulka kuulusid ka sellised riigid nagu Brasiilia, Jaapan ja USA. Tulemuslik oli ka teabevahetusstrateegia üldiselt: 2016. aastal avaldati Euroopa kultuuripealinna aasta kohta Poola ajakirjanduses umbes 5 500 ja teiste riikide ajakirjanduses 38 artiklit.

Ilma Euroopa kultuuripealinna tiitlita ei oleks seda kasulikku arengut samas ulatuses tõenäoliselt toimunud ja ses suhtes on Euroopa kultuuripealinna meetmega loodud selget Euroopa lisaväärtust.

4.4. Kestlikkus

Hindamisaruandes on jõutud järeldusele, et Euroopa 2016. aasta kahe kultuuripealinna väljavaated tagada oma tegevuse kestlikkus ja kultuurielu parem juhtimine on väga erinevad.

Donostia-San Sebastiánis on Euroopa kultuuripealinna meetme pikaajalise mõju kavandamine olnud üldiselt piiratud – algusest peale on puudunud selge ametlik strateegia ja erakondade seas ei ole ühist arusaama sellest, milles see mõju peaks väljenduma. Kuigi kultuurivaldkonnas tegutsejad ei ole üldjuhul kuskile kadunud ja jätkavad ka pärast

2016. aastat kvaliteetse kultuurisisu pakkumist, on selle põhjus pigem linna senise kultuurielu rikkalikkus kui Euroopa kultuuripealinna programmi konkreetne pikaajaline mõju.

Wrocławis seevastu kavandati pikaajalist mõju väga üksikasjalikult ja koordineeritult, mis andis – muu hulgas tänu tugevale ja lineaarsele poliitilisele juhtimisele – parema võimaluse tagada Euroopa kultuuripealinna meetme mõju püsimine pikka aega. Lisaks on selles strateegias lähtutud kõikvõimalikest uuringutest ja hindamistest, mille tegi Euroopa kultuuripealinna aasta vältel Wrocławis Ülikool. Euroopa kultuuripealinna ettevõtmisi korraldanud asutus ning linna sotsiaalosakond ja kultuuriosakond on esitanud ettepaneku aastatel 2017–2020 ja hiljemgi rakendatava strateegia kohta, mis kannab nime „Kultuur – kohe praegu!“ (Kultura – Obecna!). Peale selle rakendatakse edasi projektitoetuste algatust „mikroGRANTY“, mille eesmärk on suurendada kohalikku kultuurialast suutlikkust.

4.5. Sidusus

Euroopa kultuuripealinna meede on asjakohane ja täiendab mitmesuguseid ELi strateegiaid ja programme, mõjutades lisaks kultuurivaldkonna sidusrühmadele sidusrühmi sellistes valdkondades nagu tööhõive (nt mõju suutlikkuse suurenemisele), ettevõtlus (Euroopa kultuuripealinna meetmesse oli kaasatud 14 % Wrocławis kultuuri- ja loomesektori ettevõtjatest, st enam kui 3 000 ettevõtjast umbes 450, kellest 52 % leidis, et meetmes osalemine oli tulnud nende äritegevusele kasuks, ja 40,7 % teatas käibe suurenemisest 2016. aastal) ja turism (2016. aastal peatus Wrocławis hotellides välituriste 50 000 võrra rohkem kui 2015. aastal). Samuti võivad sellega suureneda Euroopa Regionaalarengu Fondi kaasrahastatavad investeeringud kultuuritaristusse, mille näiteks on hiljuti kõnealuse fondi vahendusel Wrocławis avatud kontserdisaali Forum Muzyki väga edukas algus (2016. aastal käis seal 500 000 külastajat).

4.6. ELi lisaväärtus

Nagu eespool juba märgitud ja kirjeldatud, saavutati Euroopa kultuuripealinna meetmega mõju, mida ainuüksi liikmesriikide meetmetega ei oleks saavutatud.

Juba tiitel ise on selle meetme ELi lisaväärtuse oluline aspekt, kuna see ei tekita huvi üksnes linna enda sidusrühmade, vaid ka märksa kaugemate piirkondade sidusrühmade seas ning annab palju võimalusi teha Euroopa tasandil koostööd, luues partnerlusi või vahetades häid tavasid, näiteks selleks, et töötada Euroopa kultuuripealinna meetme elluviimiseks välja usaldusväärne juhtimiskord, suurendada kohalike kultuuriorganisatsioonide suutlikkust või meelitada kohalike elanike käest välja projekteid.

5. PEAMISED SOOVITUSED NING KOMISJONI JÄRELDUSED JA MEETMED

Komisjon on käesoleva aruande põhjal seisukohal, et Euroopa kultuuripealinna meede on ELi tasandil jätkuvalt asjakohane ja väga väärtuslik korraldajalinnadele ning toob kaasa laiaulatuslike kultuuriprogrammide elluviimise, millel on positiivsed väljundid ja mõju, mida küll ei ole praeguses hindamisetapis võimalik täielikult hinnata, sest meetme rakendamise aastast on möödunud liiga vähe aega. Nagu eespool märgitud, annaksid sellest usaldusväärsema pildi üksnes korraldajalinnade endi tehtud hindamised.

Lisaks on komisjon arvamusel, et programmid, mille kaks 2016. aasta tiitlikandjat ellu viisid,

- olid uuenduslikud ja kooskõlas Euroopa kultuuripealinna meetme eesmärkidega;
- kajastasid Euroopa mõõdet (eriti Wrocławis programm, Donostia-San Sebastiánis programm oli seda vähemal määral, kuna selles keskenduti rohkem kohalikele elanikele);

- hõlmasid kohalikke elanikke ja sidusrühmi (Donostia-San Sebastiánis olid kohalikud kaasatud ühel või teisel moel 60 % projektidesse ja projektide raames pühendati 10 493 tundi vabatahtlikule tööle, Wrocław oli kavandanud konkreetsetele rühmadele suunatud tegevused);
- tõid kultuuri uue publikuni kasutades selleks konkreetseid strateegiaid (nagu „Energialained“ Donostia-San Sebastiánis ja „mikroGRANTY“ Wrocławis) ning
- võivad omada pikaajalist mõju nii ainelisel kujul (uus või renoveeritud kultuuri- ja logistikataristu, nagu juhtus Wrocławis) kui ka mitteainelisel kujul (luues keskkonna ja vahendi, mis aitavad kogukondadel rääkida minevikus esinenud erimeelsustest, neid mõista ja nendega seoses kokkuleppele jõuda ning linnaelanikel tulevikus teineteise kõrval edasi elada, nagu juhtus Donostia-San Sebastiánis), ehkki Donostia-San Sebastiánis nõuetekohast pikaajalise mõju kavandamist ei toimunud.

Need peamised järeldused kinnitavad 2015. aasta ja varasemate Euroopa kultuuripealinna meetmetehindamisel tehtud järeldusi, mille kohaselt Euroopa kultuuripealinna tiitli kandjad viivad kooskõlas aluslepingu ja Euroopa kultuuripealinna meetme eesmärkidega ellu kultuuriprogramme, mis on ulatuslikumad ja uuenduslikumad kui linnade tavapärase iga-aastane kultuurielu, millel on tugev Euroopa mõõde ja millega kaasatakse nii kohalikke elanikke kui ka väliskülalisi.

Üks teine järeldus, mis välishindamise käigus tehti ja mis on osaliselt kooskõlas eelmiste Euroopa kultuuripealinna meetmete hindamise järeldustega, on lähteandmete puudumine. Euroopa kultuuripealinna meetme hindamine hõlmaks ideaalis nii eel- kui ka järeluringut. Paraku võimaldavad eelarvelised¹⁴ ja ajalised¹⁵ piirangud korraldada vaid viimati nimetatut, mille tulemuseks on kindlate tõendite puudumine meetme kasulikkuse ja mõju kohta.

Kaasseadusandjad on seda probleemi tunnistanud. Võttes vastu otsust nr 445/2014/EL, mida kohaldatakse aastatel 2020–2033 Euroopa kultuuripealinna tiitlit kandvate linnade suhtes, otsustasid Euroopa Parlament ja nõukogu tõsta hindamiskoormuse komisjoni õlult tiitlikandjate õlule, kuna viimati nimetatud on Euroopa kultuuripealinna meetme peamised rahastajad ja peamised sellest kasu saajad ning neil on paremad võimalused koguda kõik vajalikud andmed. Selline nõue innustab kandidaatlinna ja tulevase tiitlikandjaid koguma andmeid alates programmi varajastest etappidest. Nii aitab see ka Euroopa kultuuripealinnal saavutada paremini kultuuripealinna aastaks seatud eesmärgid. Et linnu selles ettevõtmises aidata, avaldas komisjon oma veebisaidil suunised¹⁶.

Pärast kaheksat sarnast iga-aastast hindamist – iga kord on vaatluse all olnud erinev Euroopa kultuuripealinnade paar – sisaldab välishindamise aruanne vaid piiratud arvu soovitusi, millest enamik on väga spetsiifilised ja seotud Euroopa kultuuripealinna meetme üksikute mõõtmatega. Need soovitusel on kasulik täiendus varasemate aastate arvukatele soovitudele, mille komisjon on ellu viinud, eriti vajadusele kehtestada aegsasti institutsiooniline korraldus, luua stabiilne ja tõhus korraldusmeeskond, kellel on tugev poliitiline toetus, tagada riigi tasandi panus ja kaasatus, tagada õige tasakaal kontrolli ja kunstilise sõltumatuse vahel, tagada kultuurivaldkonna sidusrühmade võetud kohustuste täitmine, lõimida kultuuriprogrammi Euroopa tasandil tehtav koostöö, püüdes samas aktiivselt suurendada

¹⁴ Hindamise jaoks eraldatud eelarvevahendid on proportsionaalsed Euroopa kultuuripealinnale ette nähtud ELi otserahastusega, mis piirdub 1,5 miljoni euro suuruse Melina Mercouri auhinnaga.

¹⁵ Otsuse nr 1622/2006/EÜ kohaselt peab komisjon korraldama hindamise kohe pärast kultuuripealinna aasta lõppemist.

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

kultuurielus osalemist, ja kavandada pikaajaline mõju varajases etapis¹⁷. Komisjon on nõus hindaja üldise soovitusega, et Euroopa kultuuripealinna meetmega tuleks jätkata, ning otsusega nr 445/2014/EL on juba ette nähtud, et selle meetme elluviimine jätkub kuni 2033. aastani. Konkreetsemalt soovitab hindaja linnadel koguda ja analüüsida suurandmeid ning samuti soovitab ta muuta Euroopa kultuuripealinna taotlusvormi, et oleks võimalik näha, kuidas kandidaatlinnadel on kavas seda teha. Komisjon küll tunnistab, et suurandmete parem kasutamine oleks korraldajalinnade huvides, kuid ta ei saa lisada taotlusvormi kriteeriumeid, mida ei ole sõnaselgelt nimetatud Euroopa kultuuripealinna meedet reguleerivas otsuses. Sellegipoolest uurib ta, kuidas oleks võimalik käsitleda suurandmeid paremini oma hindamissuunistes, mida hindaja samuti soovitas.

Komisjon jagab hindaja seisukohta, et ametlik ja mitteametlik tugi, mida seirekomisjon Euroopa kultuuripealinna programmi väljatöötamise etapis pakub, sealhulgas kultuuripealinnaks nimetatud linnade külastamine, on ülioluline, ja on nõus soovitusega jätkata selle toe pakkumist.

Seoses soovitustega, mis on esitatud konkreetselt ELi institutsioonidele, märgib komisjon, et nii nagu soovitas hindaja, on edu- ja seirearuannetes juba sõnaselgelt käsitletud otsuses nr 445/2014/EL sätestatud valikukriteeriumidega seotud küsimusi ning et linnade seire- ja hindamisettepanekuid hinnatakse valiku- ja seiremenetluse käigus mitu korda.

¹⁷ Eelmiste soovitude kokkuvõtte leiab aadressilt https://ec.europa.eu/programmes/creative-europe/sites/creative-europe/files/library/ecoc-compendium-recommendations_en.pdf.