

2. PÁLNÉ KOVÁCS ILONA: KULTURÁLIS FŐVÁROSOK EURÓPÁBAN, KORMÁNYZÁSI KIHÍVÁSOK

Bevezetés

A tanulmány a jelen OTKA kutatási programhoz kapcsolódva, bemutatja az Európa Kulturális Fővárosa (EKF) programok irányítási sajátosságait. Az elemzés arra keresi a választ, vajon az EKF programok kormányzásának főbb szereplői, konfliktusai, működési módja mutat-e olyan közös vonásokat, amelyek elsősorban e különleges uniós program természetéből következnek, vagy sokkal inkább a címet viselő város és annak politikai, kormányzási környezete gyakorol hatást az irányítás konkrét megoldásaira és teljesítményére.

Amikor a pécsi EKF program mérlegre kerül, nagyon fontos kérdés, hogy vajon a városi kormányzás teljesítménye mennyiben játszott szerepet a sikerben vagy kudarcban, egyáltalán milyen mozgástere van (volt) Magyarországon a városi önkormányzatoknak, képesek lehetnek-e egy EKF kaliberű program sikeres menedzselésére.

A választ látszólag messziről kell kezdeni, illetve célszerű bizonyos nemzetközi mintákat, trendeket felvázolni. A tanulmány arra fókuszál, hogy az EKF városok kormányzásának hagyományos rendje hogyan illesztette be a különleges kormányzási feladatokat, milyen kapcsolatok épültek ki a civilekkel, a város-házával, a nemzeti kormánnyal, az EU-val és a nemzetközi partnerekkel.

A kulturális főváros programok konkrét menedzsment megoldásainak körüljárása nem pusztán a pécsi tapasztalatok, a helyi hatékonyság és a kontextus vonatkozásában érdekes. A tanulmány néhány adalékkal szolgál ahhoz is, hogy másutt milyen módon és eredményességgel érvényesült az „európai kormányzás” értékrendje, elvárás rendje e közösségi kezdeményezés során, a különböző kormányzási szintek szükségszerű együttműködése milyen szinergiákat vagy éppen konfliktusokat eredményez, vajon a helyi kormányzatok elé állított kihívások általában reálisak-e?

Az EKF programok, feltételezésünk szerint, különösen két szempontból jelentenek kihívást a végrehajtó városok számára, egyrészt, hogy szükségszerűen együtt kell működniük a nemzeti és az európai intézményekkel (az ún. többszintű kormányzás rendszerében), másrészt a kormányzás partneri, horizontális modelljét kell alkalmazniuk, mert nem kerülhetik meg a civil társadalommal, az alkotó közösségekkel való együttműködést (partnerség). Mindkét kihívás az európai kormányzási filozófia, vagy modell fontos elvi pilléré-

nek tekinthető. Kétségtelen, hogy az EKF projektek további fontos sajátossága, hogy „pontoszerű”, átmeneti jelleggel kell megoldani nagy volumenű kulturális és fejlesztési programokat, ami a városok kormányzását is kizökkenti a normális kerékvágásból. A projektkormányzás és az állandó kormányzás közötti feszültségek természete, kezelése, következményei ugyancsak vizsgálendő kérdéskörök.

A kormányzati rendszerek „európaizációja”

Az európaizáció, a tagállamok kormányzási, közigazgatási rendszerei közötti konvergencia, az ún. egységes közigazgatási tér kialakításának implicit célja közismert, elfogadott, annak ellenére, hogy az Európai Unió intézményei nincsenek felhatalmazva a nemzeti közigazgatások szabályozására. Ugyanakkor számtalan módszer, eszköz, jelenség szolgálja a közeledést. Fontos referenciákká váltak az Unió keretében elfogadott, a kormányzás alapvető elveivel kapcsolatos dokumentumok, mint például a Fehér Könyv az európai kormányzásról, vagy különösen az uniós szerződésekbe és kiegészítő jegyzőkönyvekbe foglalt szubszidiaritás-értelmezések vagy a többszintű kormányzásról szóló Zöld Könyv. Mint tudjuk, a Strukturális Alapokból finanszírozott kohéziós politika nemzeti kormányzatokra gyakorolt közvetlen és közvetett hatása egyértelműen kimutatható (Pálné Kovács, 2009), de hasonló következmények fedezhetőek fel az interregionális programokban és egyéb közösségi kezdeményezésű programokban megjelenő együttműködések nyomán is. Az Európai Unió, jellemzően a középszintű, regionális kormányzás támogatásával és a partnerség elvének érvényesítésével, az ún. governance típusú kormányzási modell favorizálásával gyakorolt közvetlen hatást a tagállamokra, különösen a csatlakozni kívánó kelet-közép-európai új demokráciákra.

Miközben szakmai és politikai közmegegyezés mutatkozott a kormányzás megújulásának szükségessége, a minőség, hatékonyság korparancsa, a kisebb és olcsó állam népszerű szlogenje tekintetében, a kormányzati reformok mérlege nem egyértelmű. Az európai befolyás azonban nem minden esetben egyértelműen pozitív, illetve nem mindig vezetett fenntartható változásokhoz. Ez történt gyakran az európaizációs argumentáció (például Régiók Európája) mellett lezajlott regionalizációs reformok tekintetében is. A Strukturális Alapok szabályozásához kötődő NUTS-rendszer létrehozása és közigazgatási intézményesítése elsősorban a kohéziós országokban vezetett reformokhoz, amelyek nem mindig váltották be a hozzájuk fűzött decentralizációs, regionalizációs reményeket. A regionalizmus kilencvenes évekbeli reneszánsza mára kifulladásra látszik (Elias, 2008). Kiderült, hogy más és más „regionalizmus” szükséges és elégsé-

ges Európa különböző országaiban, a Strukturális Alapokhoz való hozzáférés sem igényel valódi képviselői regionális egységeket. Nem véletlen, hogy egyre nehezebb fogalmilag is megbirkózni az egyes területi irányítási szintek, dimenziók sokszínűségével, s ennek következtében az európai többszintű kormányzás kihívásaival sem. Jól érzékelteti a sokszínűség nehézségeit a Régiók Bizottságának változó szerepe, miután összetételénél fogva a 2004-es bővítés óta, nevével ellentétben, már jórészt nem régiókat képvisel (Brunazzo – Domorenok, 2008).

A regionalizmushoz hasonlóan a partnerség követelménye, illetve az New Public Management (NPM) filozófia is ellentmondásosan érvényesült. A partnerség, vagy tágabb értelemben „governance” jelszava alatt gyakran csak az exkluzív hálózatokba szerveződő elit erősödött meg, így a csalódás újra felértékeli a képviselői és részben a részvételi demokrácia előnyeit, vagy legalább is kiegyensúlyozottabb arányok tartására és az elszámoltathatóság garantálására ösztönöz. Az utóbbi években egyre markánsabb NPM kritika is jogos volt, mert elmaradtak a neoliberais modelltől várt sikerek az olcsóbb és professzionálisabb állam megteremtésében. A reformok esetenként öncélúvá váltak, a teljesítmény és minőség mérése szinte lehetetlennek bizonyult.

Az eltérő társadalmi, politikai, kulturális kontextusok miatt, az egymásnak ellentmondó, esetenként teljesíthetetlen elvárások, nemzetközi standardok nyomására a nemzeti kormányok gyakran vágtak bele szerkezeti vagy funkcionális reformokba, a hektikus váltásokkal, sokkal inkább zavart okozva, mint jobb teljesítményt elérve. Különösen a kelet-közép-európai országok kormányzási modernizációja lényegében inkább felszínes, strukturális reformokra korlátozódott, a reformcélok meghirdetését követően a végrehajtás sokszor el is maradt (Dunn, 2006).

Nem véletlen, hogy manapság a kis állam, szubszidiaritás, regionalizmus jelszavai helyett politikailag népszerűbb az erős állam, a szigorúbb ellenőrzés, a kiszámíthatóság, az állami gondoskodás hangoztatása. Az ún. „neoweberi” modell leszámol a nyolcvanas-kilencvenes évtizedben virágzó New Public Managementhez fűzött illúziókkal, visszakövetelve a bürokratikus közigazgatás rendjét, átláthatóságát. A fejlettebb demokráciák, amelyek nem kampányszerűen és nem külsődleges kihívásokra, importált modellekre építkezve formáltak kormányzati rendszerüket az elmúlt évtizedekben, nem szenvedtek el nagyobb megrázkódtatásokat: meg tudták őrizni hagyományos kormányzati sajátosságait, ötvözve a neoliberais kormányzás előnyeivel. A klasszikus képviselői szervezetek elsődlegessége mellett érvényesítik az új típusú intézmények nyitottságát, a „deliberatív” elemeket, alkalmazva a menedzseri típusú eredményérdekeltséget, költségérzékenységet is (Dreschler, 2009: 13).

Kelet-Közép-Európában a korábbi, minta szerinti neoliberais kormányzási modell okozta csalódás, frusztráció újabb drasztikus irányváltást eredmé-

nyezhet. Bouckaert a kelet-közép-európai országok cikk-cakkozó közigazgatási reformjait elemezve hívja fel a figyelmet arra, hogy a problémamegoldás „fejlett” modelleket imitáló módszere nem lehet eredményes (Bouckaert, 2009: 102), a kormányzás hektikus, önkényes formálása rontja a társadalmi bizalmat és az állam teljesítményét. A felülről, kívülről irányított reformok kudarcán okulva az a felismerés, hogy az inkrementális fokozatos, az érdekelteket a tanulási folyamatba bevonó modell ígéretesebb.

A többszintű kormányzás rendszerében „Európa”, vagy a „nyugat” felől érkező kihívások, ma már látjuk, nem teljesíthetők mímeléssel, konzerv technikákkal, értékek, elvek pusztá hangoztatásával. A „felzárkózás” elsősorban tanulási folyamat, amelyben az adott kormányzat referencia keretként használja a tágabb környezet elvárásait, fejlődési trendjeit, de alapvetően saját képességeiből és lehetőségeiből kell kiindulnia.

Az OTKA-kutatás kérdésfeltevése az volt, hogy a pécsi EKF program végrehajtásában érzékelhetőek-e a kormányzási rendszert érintő indirekt, másodlagos európai hatások és ezek a külsődleges hatások, elvárások elősegítették, vagy éppen korlátozták a projekt menedzselését? Természetesen ebben a kérdésben az is benne van, vajon a hazai helyi kormányzási rendszer szabályozási keretei és feltételrendszere ideális-e ilyen projektek lebonyolítására? Jelen tanulmány a pécsi EKF reális értékeléséhez szolgáltat nemzetközi tapasztalatokat, illetve néhány elemmel törekszik hozzájárulni a többszintű kormányzás, az európai közigazgatási tér és a magyar kormányzati rendszer összefüggéseinek megértéséhez.

Az EKF kezdeményezés rövid története, céljai és fejlődése

Mint ismeretes, az Európai Kulturális Fővárosa címet az Európai Unió ítéli oda egyéves időtartamra, amely alatt az adott város lehetőséget kap kulturális életének és kulturális fejlesztéseinek bemutatására. A program alapötlete 1983-ból származik, amikor az Európai Közösség kulturális miniszterei Athénban találkoztak a görög kultuszminiszter meghívására.⁴⁶ A miniszter asszony, Melina Mercouri vetette fel annak szükségességét, hogy a kultúra ugyanolyan hangsúlyt kapjon az Európai Közösségen belül, mint a kereskedelem vagy a gazdaság. Célként eredetileg az európai kultúrák gazdagságának és sokféleségének bemutatását és egymás kultúráinak jobb megismerését, illetve elfogadását fogalmazták meg. Az évek során bővültek a célkitűzések, ma már a program a kulturális turizmus bővítésének is fontos eszköze, illetve nagyon gyakran átfogó városfejlesztési programok, szerkezetváltások elindítója.

⁴⁶ 496_melina mercouri's legacy.pdf

1985 júniusában indult az első kulturális főváros program, Athénban. 2011-ig a következő városok nyerték el az Európai Kulturális Fővárosa címet (1. táblázat).

1. táblázat: Európa Kulturális Fővárosai, 1985–2010

1985	Athén
1986	Firenze
1987	Amszterdam
1988	Berlin
1989	Párizs
1990	Glasgow
1991	Dublin
1992	Madrid
1993	Antwerpen
1994	Lisszabon
1995	Luxemburg
1996	Koppenhága
1997	Thesszaloniki
1998	Stockholm
1999	Weimar
2000	Reykjavík, Bergen, Helsinki, Brüsszel, Prága, Krakkó, Santiago de Compostela, Avignon, Bologna
2001	Rotterdam, Porto
2002	Brugges, Salamanca
2003	Graz
2004	Lille, Genova
2005	Cork
2006	Patras
2007	Luxembourg és környéke
2008	Liverpool
2009	Linz, Vilnius
2010	Essen, Pécs, Isztambul

Mint látjuk, a tagállamok, illetve a városok lobbizásának következményeként előfordult, hogy egy évben több város viselte a címet. Különösen rendhagyó volt a millennium éve, amikor egyszerre kilenc várost jelöltek, bár nem volt egyértelműen pozitív fogadtatása a kezdeményezésnek, mondván, devalválja a cím presztízsét. Az érdekelt városok nyomására 1995-ban döntött úgy az Európai Unió Tanácsa (a kulturális miniszterek), hogy tekintettel a 2000. év szimbolikus jelentőségére, nemcsak a jelentkező Avignon, Bologna és Prága kapja meg a címet, hanem Bergen, Brüsszel, Krakkó, Helsinki, Reykjavík, Santiago de Compostela is. Az ekkor nominált városok méretüket, elhelyezkedésüket, adottságaikat tekintve nagyon sokszínűek voltak. A legkisebb város Avignon

volt 88 000 fős lakossággal, míg a legnagyobb népességgel Prága rendelkezett 1,25 millió fővel. Ha megnézzük a listát, akkor általában is kijelenthető, hogy ugyanez a sokszínűség jellemző a korábbi és későbbi jelölt városokra is.

A programok jelentősen eltérnek költségvetésüket tekintve is, ami különösen annak köszönhető, hogy a programok túlnyomó részét nem uniós támogatásból finanszírozzák.

A kulturális fővárosokat 2004-ig kormányközi szinten választották ki, az Európai Unió Tanácsa csak formálisan döntött, majd az adott város az Európai Bizottságtól kapott egy bizonyos összegű (a programsorozat teljes költségvetéséhez képest elenyésző mértékű) támogatást.

A program kezdeti spontaneitása, „irányítatlansága” után, 1999-től új szabályozást fogadott el az Európai Parlament és a Tanács, megváltoztatva a kijelölési procedúrát. Az Európai Parlament és a Tanács 1999. május 25-i, 1419/1999/EC határozata szól a 2005 és 2012 közötti időszak „Európai Kulturális Főváros” közösségi projektek szabályozásáról (Official Journal L 166, 1999. július 1.).

A határozat értelmében 2005-től kezdődően az alábbi eljárással választják ki Európai Kulturális Fővárost:

- Az esemény kezdete előtt négy évvel a soron lévő tagállam elküldi jelölését vagy jelöléseit, lehetőleg javaslatával együtt, az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, a Bizottságnak és a Régiók Bizottságának;
- a Bizottság minden évben összeállít egy bírálóbizottságot (szakértői panelt), amely jelentést ír a jelölésről. Az Európai Parlament jelezheti véleményét a Bizottság felé a jelentés kézhezvételétől számított legfeljebb három hónapon belül;
- a Bizottság javaslatára, a Parlament és a szakértői panel véleményének figyelembe vételével, a Tanács kijelöli az Európa Kulturális Fővárost, illetve fővárosokat az adott évre.

A jelölésnek tartalmaznia kell olyan európai léptékű kulturális projekt csomagot, amelynek alapja a kulturális szereplők együttműködése kell, hogy legyen. A projektek szervezése más európai városokkal közösen is történhet.

A pályázatnak tartalmaznia kell, hogy az adott város hogyan szándékozik

- bemutatni azokat a művészeti irányzatokat és stílusokat, amelyek születését elősegítette, vagy amelyek fejlődéséhez jelentős mértékben hozzájárult;
- olyan eseményeket szervezni, amelyek a tagállamok más városainak kulturális szereplői bevonásával zajlanak, és amelyek tartós kulturális együttműködésekhez vezetnek;
- biztosítani a lakosság minél nagyobb részének mozgósítását és részvételét;
- az Európai Unió polgárainak minél szélesebb körét vonzani és minél tágabb közönséget elérni multimédiás és többnyelvű megközelítéssel;

- elősegíteni a különböző európai kultúrák, illetve a világ különböző kultúrái közötti párbeszédet;
- hasznosítani a város kulturális örökségét, építészeti értékeit és életminőségét.

Minden városnak olyan programsorozatot kell szerveznie, amely a város saját kultúráját és kulturális örökségét állítja reflektorfénybe, de ugyanakkor a közös kulturális örökségre is épít, bevonja a többi európai ország kulturális tevékenységeiben érdekelt szereplőit és velük hosszú távú kapcsolatokat alakít ki.

A Bizottság évente értékeli az előző év eseménysorozatát, jelentést ír róla és azt eljuttatja a Parlamenthez, a Tanácshoz és a Régiók Bizottságához. A Bizottság javaslatot tehet továbbá a döntések felülvizsgálatára, ha azt szükségesnek ítéli meg a kezdeményezés zavartalan működésének biztosítása érdekében, és különösképpen az Unió bővítésével kapcsolatban.

Az Európai Unió pénzügyileg is hozzájárulhat az Európa Kulturális Fővárosa programokhoz a Culture2000 keretprogramon keresztül, egyes, a programsorozat részét képező európai léptékű események támogatásával.

Az 1999-es rendelet azonban több tekintetben nem jelentett igazi elmozdulást. Nem volt ugyanis verseny a városok között, a kijelölt országok gyakran egyetlen várost jelöltek, nem követték nyomon a kiválasztott városokat, és nem kérték számon az európai hozzáadott értéket, a program eredeti céljainak érvényesítését sem.

Újabb szabályozásra került sor 2006-ban, három ok miatt. Egyrészt a bővítésre tekintettel megtörtént a jelölő országok listájának összeállítása 2019-ig, amely már figyelembe vette a 10 új tagország érdekeit is. Ennek értelmében, 2010-ben Németország és Magyarország kapott jogot egy-egy város jelölésére (2. táblázat), Isztambul bekapcsolása valamivel később történt.

2. táblázat: A kulturális főváros jelölésére jogosult országok 2010-től

2010	Németország (Essen), Magyarország, (Pécs), Törökország (Isztambul)
2011	Finnország (Turku), Észtország (Tallin)
2012	Portugália (Guimarães), Szlovénia (Maribor)
2013	Franciaország (Marseille), Szlovákia (Kassa)
2014	Svédország (Umeå), Lettország (Riga)
2015	Belgium, Csehország
2016	Spanyolország, Lengyelország
2017	Dánia, Ciprus
2018	Hollandia, Málta
2019	Olaszország, Bulgária

Másrészt a projekt monitoringját próbálták rendezni. Harmadrészt előírták, hogy 2013-tól a jelölő ország köteles versenyeztetni a városokat, és egy 13 fős

nemzetközi panel joga a javaslatok értékelése, konkrét kritériumok alapján. Ez a változás vezette be a Melina Mercouri-díjat, amellyel az együtt járó 1,5 millió euró feltétele a kritériumoknak való megfelelés.

A változó és egyre részletesebb uniós szabályozás nem csak azt mutatja, hogy a cél az EKF programmal kapcsolatban egyre komplexebb, hanem azt is, hogy az Európai Unió erőteljesebben törekszik a program „többszintű” kormányzására, az uniós és tagállami szint közötti kompetenciák kiegyensúlyozására. Noha az elvárások túlnyomó többsége végül is a kijelölt város kormányzata számára fogalmazódik meg, ugyanakkor a nemzeti kormányzat kompetenciája a jelölés, mint láttuk, már nyílt verseny alapján, és végső soron a tagállami kormány felelőssége az is, hogy az adott város képes legyen a projekt sikeres végrehajtására. Érzékelhető az a törekvés is, hogy az EU intézményei is egyre szorosabb kontrollt gyakorolnak a program végrehajtása felett. Ebben az értelemben az EKF program valóban alkalmas az „európai” kormányzási modell „exportálására”, mind a tagállami, mind az adott város kormányzatokra való közvetlen befolyás érvényesítésére.

Az EKF programok átfogó értékeléseiből levonható tanulságok

Az első Palmer-jelentés, 2004

Az EKF-hez fűződő EU bizottsági ambíciók jeleként indult el a program végrehajtásának értékelése. A 2004-ig lebonyolított EKF programok értékelését az EU Bizottság megbízásából Robert Palmer vezetésével készítették el⁴⁷. A komplex szempontrendszer követő jelentés minden elemére nem térünk ki⁴⁸, csak azokra a társadalmi és különösen irányítási vonatkozásokra, amelyek jelzik a projekt típus menedzselésének nehézségeit. Tartalmi értelemben e jelentés egyik legfontosabb üzenete egyébként az volt, hogy összességében Palmer a projektet nem tartotta megfelelően kihasználtk az uniós célok szempontjából.

Az EKF projektek kormányzási elvárásai között, ha különböző formában és mélységben is, de folyamatosan jelen volt a helyi, polgári részvétel biztosítása. A jelentés szerint a 2004-ig lezajlott programok többsége csak általánosságban, retorikai szinten említette a társadalmi, helyi társadalmi jelentőséget, legfeljebb bizonyos speciális csoportok, mint a fiatalok, kisebbségek, fogyatékosok bevo-

⁴⁷ A jelentés szakmai sikerének köszönhető vélhetően, hogy később Robert Palmert nevezték ki az Európa Tanács kultúráért felelős igazgatójává, de továbbra is jelentős szakmai befolyást gyakorol az EKF programok lebonyolítására is.

⁴⁸ Lásd Kovács Laura és Simon Ágnes ismertetését a jelentésekről.

nására terjedt ki a figyelem. Ritkán fogalmaztak meg olyan általános „kulturális instrumentalista” célt, hogy a helyi társadalommal való viszonyrendszer átfogó formálására, esetleg megújulására irányulna a program. Ez a tény arra utal, hogy az EKF „társadalmasító”, bevonó jellege a korábbi időszakban nem volt az elvárások fókuszában, mint ahogy a fejlesztések, kezdeményezések fenntarthatóságának igénye sem. A programok ugyan megfogalmaztak általános fejlesztési irányokat, de a városok többsége az évet követően alig törődött ezek garantálásával. Ugyanakkor a létrehozott beruházások, mint a program „örökségei” természetesen erős determinációval járnak hosszú távon is, nem egy város esetében inkább terhet, semmint előnyt eredményezve. Éppen ezek a tanulságok készítettek arra a bizottságot, hogy a később kijelölt városok törekedjenek a pénzügyi, gazdasági fenntarthatóság érvényesítésére.

Az európai „hozzáadott érték” igényének hangsúlyosabb elvárását az a 2004-es jelentésben szereplő megállapítás is megalapozta, miszerint gyakran nem érvényesült igazán az európai dimenzió, nem értették meg a városok a program rendeltetését.

A pályázó városok célja döntően „külsődleges” volt, tehát csak szlogenek szintjén szerepelt az európai térképre kerülés, turisták vonzása, a város „eladása”, de nem volt jellemző, hogy az EKF projekttel az adott város mélyreható változásokat szándékozott volna elérni. A programok kiválasztásának folyamatában gyakran konfliktusok keletkeztek. Szinte minden városnak meg kellett birkóznia azzal az ellentmondással, hogy vajon a nagy, importált vagy a helyben kezdeményezett, kisebb jelentőségű rendezvények kerüljenek többségbe. A célok és programok meghatározása során gyakran előfordult, hogy a kompromisszum érdekében túl összetett, túl általános, túl ambiciózus célok fogalmazódtak meg.

Az értékelés általános konklúziói között megjelent egy, a kormányzás szempontjából nagyon fontosnak bizonyult elem, miszerint a programokat nagyon gyakran erősen beárnyékkolták a politikai ambíciók. A jelentés kitért a városok belső döntési mechanizmusára is, rámutatva a társadalmi részvétel elhanyagolt szerepére. Noha mindegyik város azt állította, hogy a pályázat és a pályázati célok megfogalmazása konzultációs folyamaton ment keresztül, de a valóságban a konzultáció leginkább a politika szférájára korlátozódott, ritkán terjedt ki a helyi társadalomra vagy éppen a gazdasági szereplőkre. A konzultációk leggyakrabban formális tanácskozásokban, médiakampányokban merültek ki, nem váltak szisztematikussá. Ami a projektirányítási megoldásokat illeti, lényegében három fő modell alakult ki:

- a legtöbb város autonóm, jogi személyiséggel, non profit társasági, alapítványi formában intézményesítette a menedzsmentet,
- de gyakran előfordult az önkormányzati hivatalon belüli részleg megbízása is,
- vagy az előzőek keveréke.

A menedzsment szervezetek, illetve azok irányító tanácsai már az EKF év előtt 3-4 évvel létrejöttek, átlagosan 15 taggal. A jelentés szerint a testületen belüli arányokat nem annyira a szakértelem, inkább a politikai reprezentáció igénye döntötte el. A különböző elnevezésű tanács (board) vezetője legtöbbször a polgármester, de előfordult egyetemi rektor is, illetve független magán-személy, s az értékelők megjegyezték, hogy csak három esetben volt nő.

A jelentés szerint, a megkérdezett érintettek a három modell közül az elsőt tekintették általában a legelőnyösebbnek a függetlenség, flexibilitás és a partnerségek kiépítése szempontjából is. Az EKF városok szinte mindegyike beszámolt arról, hogy sok problémája volt a projekt speciális menedzsmentjének megszervezésével. A leggyakoribb problémaként jelölték meg, hogy

- az irányító testületben a politikai érdekek domináltak, (olyannyira, hogy ha változás történt időközben a politikai viszonyokban, akkor az többnyire a tanácsban is végbement személycsere formájában),
- a tanácsban nem volt képviselve minden fontos kulturális szegmens,
- konfliktusok jelentkeztek a tanács és a menedzsment között,
- a projekthez kötődő szervezet túlságosan nagy volt.

Rotterdamot említi ugyan a riport pozitív kivételként, ahol a tanácsot nem politikusok, köztisztviselők, hanem független gazdasági, művészeti személyiségek alkották. Kiderült azonban az is, hogy ez a testület nagyon sérülékeny volt, megkérdőjelezték a legitimitását, s kevésbé volt képes az akaratát a menedzsmenttel is elfogadtatni. A jelentés azt is megemlíti, hogy a bekerült túl erős személyiségek mindenütt nehezítették az operativitást.

Palmer a jelentésben azt javasolta, hogy a független testület élére erős, legitim vezetőt kell kiválasztani, és lehetőleg el kell kerülni a menedzsment és a tanács vezetője közötti személyes konfliktusokat. A konfliktusok ugyanis demoralizáló hatásúak az apparátusokra és rontják a média nyilvánosság támogatását.

Az is kiderült, hogy szinte mindenütt problémát jelentett a helyi menedzsment és a felsőbb irányítási szintek közötti kapcsolat, különösen a finanszírozási kérdések vonatkozásában. Ez az elem mutat rá a többszintű kormányzás csapdájára, ami abban fogalmazható meg, hogy az egyes szintek nem egyenlők, nem azonos fajsúlyúak, tehát nem rendelkeznek egyenlő eszköztárral, s ezért a partneri jellegű együttműködésük is korlátozott. Gyakran fordult elő politikusi nyomás bizonyos programok támogatása vagy éppen kizorítása érdekében, amire különösen a források feletti döntési pozíciók adtak lehetőséget. A jelentésben szereplő példák, Palmer szerint, világosan visszatükrözték az illető ország általános politikai kultúráját, kormányzási sajátosságait. A fent említett, tipikusnak tekintett konfliktusok kezelésére Palmer a nyilvános vitát javasolta, illetve azt, hogy a művészeti, és projektkérdésekben, lehetőleg korlátozni kell a közvetlen politikusi befolyást.

Ami az operatív menedzsment funkciók intézményesítését illeti, a jelentés szerint a kulturális programozáshoz közvetlenül nem kapcsolódó funkciók, mint a beruházások, turizmus, fejlesztés, infrastruktúra fejlesztés irányítása az általában is ezzel foglalkozó szervezetekhez került. Az is gyakran előfordult, hogy a szponzorálást, kommunikációt és egyéb tevékenységeket kiszervezték, így az EKF menedzsment szigorúan a programszervezésre fókuszálhatott. Nyilván e munkamegosztási, szervezési különbségek miatt különbözött a menedzsmentek mérete a 6-200 fő között váltakozva. A riport beszámol arról, hogy a legtöbb szervezet működésében jelentős személyes konfliktusok voltak, a vezető és a személyzet, a vezető és a tanács viszonylatában egyaránt. A jelentés is elismeri, hogy nyilvánvalóan gondot jelent az eltérő menedzsment kultúrájú, módszerű szervezetek, személyek intenzív együttműködésnek kényszere, de ezek a problémák az ilyen nagyméretű, de rövid távú projektek esetében szinte törvényszerűek. A projekthez kötődő személyzet szinte egyszerre verbuválódik, nincs a közelben igazán olyan szakértő, aki a feladathoz korábban tapasztalatot szerezhett volna stb. Ugyanakkor a projekt során összecsiszolódtott menedzsment gyakran nagy értéket képvisel, így a jelentés szerint nyolc városban a menedzsment szervezetet a projekt lebonyolítását követően tovább működtették különböző, a kultúrához valamilyen módon kötődő célok érdekében.

Általános értékelés a 25 éves EKF program szerepéről, 2009

Az Európa Kulturális Fővárosa program 25. évfordulója alkalmából az Európai Bizottság Brüsszelben nagyméretű konferenciát rendezett 2010-ben, illetve előzetesen egy füzetet jelentetett meg (EC, 2009). A dokumentum hangsúlyozza, hogy az egyik legsikeresebb közösségi együttműködési programsorozatról van szó, de az ünneplés mellett bizonyos vonatkozásokban kritikus értékelést is ad. A bevezető utal arra, hogy nincs két egyforma város, amelyik hasonló módon bonyolította volna le az egyévnnyi hosszú dzsemborit, éppen azért, mert azokat mindig a konkrét nemzeti és lokális kulturális, társadalmi környezet determinálta. A különböző városoknak nagyon eltérő volt a célrendszere is. Sok közülük ki akart kerülni a nemzetközi térbe, de például Brüsszel, érthetően e célt már elérve, a város belső kohéziójának erősítését tűzte zászlajára, jól érzékelte saját helyzetét és problémáit.

Ez az értékelés is megemlíti, hogy minden városnak meg kellett küzdenie a politikai támogatás és befolyás, illetve a művészeti függetlenség igénye közötti feszültséggel, azokkal az ellentmondásos kihívásokkal, amelyek például a minőség és népszerűség, a tömegesség és az intimitás, az önépítés és a kitarulkozás, a látványfejlesztések és a hosszú távúság között jelennek meg. A dokumentum

a siker garanciái között kiemeli a kormányzás szerepét. Ebből a szempontból kifejezetten negatív példaként említi a Thesszalonikiben lezajlott programot, amelynek során négy elnök és négy direktor váltotta egymást. Az értékelés szerint az EKF projektek sikerének alapvető záloga a politikai és a gazdasági szektor támogatása, a velük való szoros együttműködés.

A dokumentum a korábban celebráló városok projektirányításában résztvevők interjúit is tartalmazza. A kormányzás kérdéskörét mindenki érintette, ezekből a véleményekből emelünk ki néhányat. Ahogy Nagyszében képviselője fogalmazott, az EKF projekt a város kormányzásának egyik legnehezebb kihívása. Gyakran kiemelték a menedzserek, hogy el kellett sajátítaniuk a civil és gazdasági szereplőkkel való együttműködés szabályait, mint ahogy Helsinki menedzserigazgatója fogalmazta meg jó tanácsként: „*bálózatosodni, amennyire csak lehet*”, vagy a stavangeri, „*kommunikálni, kommunikálni, és látszani, amennyire csak lehet*”. Amikor arról kellett az interjúalanyoknak nyilatkozniuk, hogy mi volt a legrosszabb élményük a program bonyolítása során, gyakran előkerültek a pénzügyek, a források felsőbb hatóságoktól történő összeszedésének gyötrelmei. Megszólalt riportalanyként Robert Palmer is, aki 1990-ben a Glasgow-i évet irányította. Azt üzent a későbbi városok menedzsereinek, hogy az egyik legfontosabb feltétele az EKF sikernek a jó előre tisztázott és elegendő pénzügyi kondíció, s a minőség garantálása a mennyiség helyett. A feladat egyáltalán nem könnyű, s kétszer gondolják meg, mielőtt igent mondanak. Az antwerpeni direktor viszont azt tanácsolta, hogy ha kevés a pénz, akkor különösen fontos, hogy világosak legyenek a prioritások. A salamancai EKF programigazgatója is, az érintettek bevonása mellett, a program realitását emelte ki, míg a grazi szakember arra intett, ne legyen a menedzsment túl demokratikus a programozásban, mert akkor sok partner csalódni fog a végén.

A harmadik Palmer-jelentés, 2011

A 2011-ben napvilágra került 3. jelentés, mint ahogy az első is, fontos szerepet tulajdonított az EKF projektek kormányzási kérdéseinek, bár a fókuszában elsősorban az EKF projektek turizmusra gyakorolt hatása, illetve a fenntarthatóság, az EKF projektek „öröksége” állt. Ahogy a riport fogalmaz az egyik legnagyobb kihívás mindenütt a politikusok, művészek „egójával” megbirkózni, nem véletlen, hogy szinte minden városban több művészeti direktor váltotta egymást. Az általános politikai környezet természetesen még inkább megnehezítheti a szinte szükségszerű konfliktusok kezelését. A jelentés Isztambul példáját említi, ahol a teljes irányító testület lemondott, tiltakozva a politikai szereplők erőteljes beavatkozása ellen, programok maradtak el a személyes konfliktu-

sok miatt, a civil szereplők, akik a pályázat sikerében nagy szerepet játszottak, végül teljesen kiszorultak. Az antidemokratikus irányítás veszélyét az Európai Bizottság monitoring bizottsága egyébként már 2009-ben jelezte, de jogi lehetőség nincs a beavatkozásra, a jelölt város nem köteles a tanácsokat követni.

A jelentés javaslatai között a kormányzás vonatkozásában az uniós szint megerősítése, a helyiek számára a politikusok „távol tartása” szerepel, de kétségtelenül azt a véleményt tükrözi a jelentés, hogy a tipikus kormányzási konfliktusokkal minden városnak magának kell megbirkóznia, saját, konkrét megoldásokat keresve.

Meg kell említeni, hogy az EKF programok uniós irányításának egyre kifinomultabb, részletesebb segédlet rendszere alakult ki. Ha szemügyre vesszük a bizottság vonatkozó honlapját, akkor számtalan policy dokumentumot, értékelést, ajánlást, esettanulmányt találunk a pályázó városok instruálása céljából. A sikertippek között kiemelt helyen szerepel a „stakeholderekkel”, azaz érintettekkel való érdemi együttműködés, a hatékony kommunikáció, a politikus testülettől való függetlenség.

Az irányítási összefüggések konkrét városi példák tükrében

A „nagypolitika” szerepe: a görög városok esete

Az irányítás és a programozás szempontjából is kevésbé sikeresnek minősült a szakmai közvéleményben a két görög kulturális főváros esete. *Thesszaloniki* 1997-ben viselte a címet. A legnagyobb gondot a túl ambiciózus kulturális programozás, illetve fejlesztési beruházási terv okozta. A programhoz kapcsoló fel-fokozott központi kormányzati (nemzeti) igényeket lényegében a Balkánon való görög terjeszkedés (és egészen konkrétan a Macedóniához való viszony) geopolitikai ambíciója táplálta, amit a program mottója is visszatükrözött: „Thesszaloniki a Balkán fővárosa”. Azonban az idő és a kapacitások szűkössége miatt a beruházások építészeti igénytelenek lettek, kitéve a vállalkozások profitétségének (Kalogioru, 2003), és természetesen nem is készültek el időre. Azt is megállapították, hogy nem sikerült bevonni a helyi civil és értelmiségi társadalmat sem, amire csak részben magyarázat a források szűkössége. A politika igénye volt, hogy minél több látványos fesztivált, programot szervezzenek, ez fontosabbnak bizonyult a helyi társadalommal és művészekkel való párbeszédnél. A feszített ütem, a beruházások mérete miatt a menedzsment feladatok jelentős részét kiszervezték, sokak szerint irreális összegek fejében. A

végrehajtó és ellenőrző szervezet folyton változott, kompetenciái nem voltak egyértelműek, így a felelősség is elsikkadt a végrehajtás során.

Sajnos a tanulságokat nem vonta le a kormányzat sem az athéni Olimpiai Játékok, sem a patrasi kulturális főváros program során. Patras kijelölésének érdekessége, hogy az Európai Unió által felállított szakértői panel 2002-ben úgy döntött, személyesen látogatja meg a várost a döntés előtt. A bizalmatlanság vélhetően összefüggött a korábbi görög fiaskóval is. Ez először fordult elő a program történetében, ennek konkrét oka az volt, hogy az új, 1999-es szabályozás szerint bár a nemzeti kormány kompetenciája volt jelölni a várost, de a Tanácsnak kellett ezt jóváhagyni. A görög kormány kizárólag Patrast jelölte, ráadásul meglehetősen hiányos érvrendszer alapján. Az is közrejátzott a panel felállításában és a helyszíni látogatás igényében, hogy a város által elkészített pályázat alapján nehéz volt az értékelést elvégezni. A szakértői panel az ügy kapcsán jelezte, hogy az európai tanácsi rendeletben felsorolt kritériumok túl általánosak, s úgy vélik, hogy az uniós szintű döntés az akkori szabályok alapján lényegében formális. Óvtak attól, hogy olyan várost jelöljenek a kormányok, amelyek nem tudnak felmutatni elegendő kulturális értéket, s hogy a cím elnyerését pusztán városfejlesztési, marketing céloknak rendeljék alá. A panel az Unió intézményeihez fordult, hogy az 1999-es szabályozást követően tegyenek intézkedéseket azért, hogy a program illetve a cím rangja megőrződjön. Véleményük szerint a megváltozott körülményekre tekintettel meg kellene változtatni az irányítási sémát is.

A szakértők összességében egyébként jónak értékelték a patrasi programot, bár a részletek megvilágítását hiányolták, többször is jelezve a pályázat formai, tartalmi hiányosságait. Pozitívnak tartották, hogy Patras, mint viszonylag kis város (170 000 lakos) vállalta a méretét, és realisztikusan tervezte meg a vállalásait, amely mögött erős politikai és kormányzati támogatás állt. Kiemelték, hogy a beruházások már folynak, mert az Olimpiai Játékok társrendezője is volt a város. Hiányolták viszont a megvalósíthatósági tanulmányokat. A helyszíni szemlén meggyőződtek arról, hogy erős a helyi támogatottság, s különösen az amatőr mozgalom jelentőségét hangsúlyozták. Az európai dimenzió hiánya miatt igen súlyos kritikát fogalmaztak meg, féltve a program nemzetközi hitelességét. Különösen aggályosnak tartották, hogy Patras, miután viszonylag kis város, nem rendelkezik olyan létesítményekkel, terekkel, ahol nagyméretű rendezvények tarthatóak. Hiányolták a múlt örökségét hangsúlyozó programok mellett a kortárs művészeteket, és a fiatalok részvételét is, valamint az új kulturális formákat, technológiákat. Úgy vélte a panel, hogy kevés igazán professzionális művészeti, közművelődési szakembert vontak be, akik képesek európai léptékű rendezvények, projektek megszervezésére, európai partnervárosi kapcsolatok építésére. Így a panel nem értékelte pozitívumnak azt sem, hogy Patras

jelölését több európai hálózati szervezet is támogatta, szerintük nyilvánvalóan csak formális politikai gesztusként. A zsűri jelezte, hogy a pályázat fő ideája a hidak és dialógusok, nem lehető fel a programok kifejtése során, ennyiben csak felszínes díszítő elemek, nem a programok tematikai meghatározói.

Összességében a panel ugyan a várost alkalmasnak találta a megrendezésre, de csak abban az esetben, ha eleget tesz bizonyos elvárásoknak:

- A város alkalmazzon szakmailag alkalmas igazgatót a program irányítására, akinek vannak európai léptékű tapasztalatai.
- A város megvalósítható mennyiségű projektre fókuszáljon, amelyek európai minőséget tudnak elérni.
- Tegyen lépéseket, hogy a projektek között legyen elegendő európai rangú esemény, fejlesztés.
- A város készítsen stratégiai tervet, amelynek mentén fejleszti szervezési kapacitásait a programok végrehajthatósága érdekében.

A nemzetközi zsűri tevékenysége és véleménye bizonyítja, hogy az Európai Unió kifejezetten törekedett befolyásának érvényesítésére, felhasználva a kijelölési folyamatban birtokolt, korábban lényegében csak formális pozíciót. Az „önmagukat megvalósító” városoknak tehát saját találékonyságukon túl az európai leckét is fel kell mondania. A véleményből az is látszik, hogy a szakemberek a kormányzási szempontokat kiemelten kezelték, jórészt a döntéshozók felelősségét hangsúlyozva a program sikerében.

Az EKF programok néhány jellemzője a finanszírozás oldaláról

A 2000-ben nyertes 9 város programjaival foglalkozó európai uniós értékelő anyagból kiemelendő a finanszírozási helyzet, ami bizonyítja, hogy az EKF már finanszírozási modelljét illetően is erősen többszereplős, de nem azonos séma mentén. A kilenc városban tapasztalt egyes különbségek fakadhattak az adott ország közigazgatási felépítési sajátosságaiból (ha nincs például középszint, akkor az nem tud részt venni a finanszírozásban), a városi önkormányzatok finanszírozási lehetőségeiből, a háttérszabályozás által biztosított önkormányzati mozgástér mértékéből. A magánszektor részvétele függhet az általános társadalmi részvételi módok kialakulásától vagy éppen kialakulatlanságától (például Portugáliában óriási lemaradások voltak e téren), míg a közösségi-magán együttműködések elterjedésében élenjáró országokban (pl. az Egyesült Királyságban) sokkal jellemzőbb volt a magánszektorbeli részvétel a közösségi és a helyi kezdeményezésekben.

A 2000. évi, 9 várost magába foglaló Kulturális Főváros Program teljes költségvetése 1996–2000 évekre összesítve városonként átlagosan 2,6 millió euró volt. A legtöbbet Helsinkiben szántak erre a célra, összesen 58 millió eurót, a legkevesebbet pedig Reykjavík költött az öt év alatt: 7,9 millió eurót. Beszéde- sebb azonban az egy főre vetített kiadások alakulása, mely szerint a legrosszabb arány Prágában alakult ki, 15 euró/fő értékkel. Az eltérések jelzik, hogy nincs bevált recept, nincs modellváros, mindig a nyertes város adottságai és lehetőségei szabják meg, hogy mennyit költenek az EKF-programra.

Érdemes Lille EKF programköltségvetését szemügyre venni, amely valóban érzékelteti a többszintű kormányzáshoz kapcsolódó többcsatornás finanszírozás belső arányait. Lille programja tükrözte továbbá a regionális lépték jelentőségét is, miután a projekt még a határon túli belga területekre is kiterjedt. A 150 város, mint partnerek és a regionális szintek bekapcsolása viszonylag nagyméretű tanács, s annak alárendelt kollégiumok létrehozását tették szükségessé Lille-ben. Érdekessége a menedzsmentnek a mintegy 16 000 „önkéntes nagykövet” aktivitása a régióban, vagy a több mint 100 üzleti partner szervezett együttműködése.

3. táblázat: Lille EKF projektjének költségvetése

Finanszírozó	millió euró	aránya (%)
A francia állam és az Európai Unió	13,7	18,8
Nord Pas-de-Calais-i Regionális Tanács	10,7	14,7
Nord megye Tanácsa	6,7	9,2
Pas-de-Calais megye Tanácsa	3,3	4,5
Lille város	8,1	11,1
Lille környéki Települések Szövetsége	13,7	18,8
Privát szektor	12,0	16,4
Érintett önkormányzatok	4,8	6,6
ÖSSZESEN	73	100

Forrás: A szerző

Essenben a program finanszírozására PPP konstrukciót alakítottak ki, az önkormányzatok, nagyvállalkozások részvételével.⁴⁹ A szövetségi kormány kiemelt támogatást nyújtott a programhoz a német alkotmányból ismert, ún. „Közös feladatok” keretében, amely lényegében normatív kötelelem bizonyos fejlesztések közös, tartományi és szövetségi finanszírozására. A pályázat már pontosan tartalmazta, hogy mely vállalatok, cégek vesznek részt a projektben. A példa azt érzékelteti, hogy a költségvetési-finanszírozási rendszer stabilitása, kiszámíthatósága jó bázis a horizontális pénzügyi együttműködésekhez is.

⁴⁹ Lásd részletesen a harmadik fejezetben.

A nemzetközi együttműködés dimenziója

A projektekkel kapcsolatos egyik elvárás, hogy a kijelölt városnak kapcsolatokat kell kiépítenie más európai városokkal. Ez a kormányzás szempontjából kétségtelen speciális dimenziót és plusz feladatokat jelent. Azt feltételezhetjük, hogy az érintett városok általános nemzetközi beágyazottsága, diplomáciai gyakorlata függvényében tudott sikeresen vagy kevésbé sikeres megbirkózni a kihívással. Nyilvánvalóan a hagyományos twinning kapcsolatok, a városi kulturális intézmények, személyek nemzetközi kapcsolati portfóliója fontos szerepet játszik, de bizonyos funkciókat természetesen az EKF-hez kötődve ki is szerződnek. Ugyanakkor fontos kiemelni, hogy az EKF programok alkalmat teremtettek a városok speciális, az EKF-hez köthető nemzetközi hálózatainak kiépítésére is.

1996-ban jött létre az ECCM, luxembourgi székhellyel (Network of European Capitals and Months), amelyik az EKF városokat, illetve kulturális hónapokat szervező városok változó intenzitással működő szövetkezése.

A kilenc millenniumi város, a kijelölést követően 1998-ban hozott létre egy nemzetközi egyesületet (AECC), amelyik 1998-2001 között működött, azzal a céllal, hogy koordinálja a kilenc város tevékenységét. A testület mellett titkárság is működött. A szervezetet egyrészt a tagok, másrészt az EU finanszírozta. A szervezetnek saját honlapja és weboffice-a, logója volt. Szakértő céget bíztak meg azzal, hogy a nemzetközi marketing programot alapozzon meg, illetve nemzetközi szponzorokat találjanak, bár ez utóbbi kezdeményezés egyébként nem volt sikeres, s végül a városok maguk közösen szervezték a promóciós tevékenységet. Az AECC 12 közös projektet szervezett meg a különböző városokban, később további 60, egyéb finanszírozású projektet hajtott végre 1998-2000 között.

Az EKF projektek más dimenzióban is hozzájárultak a városok hálózatosodásához. Néhány éve létrejött például Liverpool kezdeményezésére, az ún. EKF-policy csoport, amelyik az Európai Bizottság pénzügyi támogatásával hirdet programokat tudományos igényű kutatók számára, működtet információs központot. Az egyik célja, hogy ajánlásokat, elemzési kereteket, indikátorokat fogalmazzanak meg az EKF programok hosszú távú hatásainak értékelésére. A csoport által kidolgozott indikátorokat már alkalmazták is a 2010-es EKF programok ex-post értékelése során.

2006-ban jött létre az EKF városok egyetemeinek hálózata Pécssett, 15 taggal, jelenleg már 50 tagja van. Ezekben a kapcsolatokban való részvételi aktivitás arra is evidencia, hogy a városok mennyire képesek a felettes kormányzási szintektől függetlenül, önállóan kezdeményezni, európai léptékben együttműködni, az EKF programok folytatása érdekében lobbizni, hozzájárulva a többszintű kormányzás ideájának megvalósításához.

Liverpool sikerének titka

Liverpoolt a sikeres EKF városok közé sorolják az értékelések, többek között a szereplők mozgósításának okán. A pályázat leghosszabb fejezete foglalkozott a bevonandó szervezetek körével. Több száz szervezetről volt szó, amelyek közül sok a pályázat előkészítése során került közelebbi kapcsolatba egymással, mivel korábban nem volt felhőtlen közöttük a viszony.

A régió kulturális életében érintett szinte összes szereplő összehozása érdekében önálló, gazdasági szervezetet (Liverpool Culture Company Limited, LCCL) hoztak létre. Az igazgatótanácsban a város vezetői és az ellenzék vezetői is helyet kaptak, a város kulturális, politikai és üzleti életének képviselőivel együtt. A pályázat előkészítése során az LCCL munkatársainak száma elérte a 20 főt, bár nagy részük csak rész munkaidőben dolgozott.

Liverpoolban számos, kevésbé hangsúlyosan képviselt, bevándorló csoport él, ezek bevonására különösen nagy figyelmet fordítottak. A Liverpooi Városi Tanács 2003-ban átfogó hatásértékelést készíttetett a projektnek a városra gyakorolt társadalmi-gazdasági hatásairól. A program fenntarthatóságát és azokat az előnyöket, amelyek 2008 után is pozitív hatást fejtenek majd ki a helyi lakosságra, negyedévente felülvizsgálták.

Liverpool a polgárok bevonását térben ún. koncentrikus körök mentén szervezte. Először Liverpool városközpontja lépett kapcsolatba a város külső részével, majd az egész város a környező Merseyside kerülettel, onnan haladt tovább a folyamat a régió, az ország és végül Európa, sőt a világ más kontinensei felé. Az egész folyamat alapfeltétele volt, hogy a koncentrikus kör közepe, Liverpool magja erős legyen.

Tanulságos a brit tender városversenyében alulmaradt Birmingham önkritikája: Liverpool azért nyert, mert maga mellé állította a lakóit. Liverpoolban úton-útfélen a kulturális főváros pályázattal találkozott a látogató, látszott a város egészének eltökéltsége, hogy Európa kulturális fővárosa akarnak lenni, Birminghamben pedig még a pályázatkészítő csapat tagjai sem mind voltak tisztában a feladatukkal.

A nemzeti kontextus szerepe, a kormányzási szintek együttműködése

A korábbi programok értékelése során több olyan példával találkoztunk, amelyek azt bizonyítják, hogy az adott város sikeressége milyen mértékben kötődik magának az országnak a kulturális, társadalmi sajátosságaihoz. A fejlettebb civil társadalommal, autonóm értelmiséggel, az együttműködés rutinjával rendelkező országokban könnyebb volt az EKF kihívásokkal megbirkózni. Amszter-

dam (1987) esetében kiemelték például, hogy a siker a művészekkel való párbeszéd intenzitásán múlt, hasonlóképpen Antwerpen (1993) esetében is az együttműködés elemét hangsúlyozták, a pozitív médiatámogatáson túl. Stockholmban (1998) is azt tartották a legfontosabb eredménynek, hogy sikerült a művészetek pozícióját megszilárdítani a helyi társadalomban. Ehhez képest az értékelések szerint jórészt az adott országot jellemző általánosabb okokra vezethető vissza, hogy például Madridban (1992), vagy Lisszabonban (1994) alig sikerült kimutatni a program pozitív következményeit, mint ahogy a görög városok problémái is jórészt általános kormányzási, illetve politikai kulturális sajátosságokkal függtek össze.

A kormányzási szintek harmonikus együttműködésére nem véletlen, hogy osztrák városok, Graz és Linz a példa. A föderatív kormányzási szerkezet és kultúra, az osztrák szociális partnerség modellje kétségtelenül megkönnyítette az EKF kormányzási kihívásainak teljesítését. Graz EKF projektje jól mutatja, hogy a nemzeti, illetve politikai támogatásnak milyen pozitív szerepe van. Az osztrák kancellár már a nyolcvanas években úgy nyilatkozott, hogy a kultúra fontos városfejlesztési forrás lehet. Ezt az elkötelezettséget később Graz vezetői jól használták, hogy a kormányzat támogassa őket. Amikor a programot menedzselő céget felállították 1999-ben, akkor is jelentős pénzügyi támogatást kapott a város a tartományi és szövetségi kormánytól. Ugyanakkor a menedzselő céget beillesztették a városi önkormányzat információ áramlásába, hogy egyszerre élvezze a függetlenség és az integráltság előnyeit. A tudatos készülés és politikai támogatás jele volt, hogy a kinevezett vezetők már 1987-től kezdve, minden kulturális fővárosba ellátogathattak. Onnan származott a tapasztalat, hogy független gazdasági státuszú szervezetre van szükség, de úgy, hogy meglegyenek a gazdasági garanciák az önkormányzat oldaláról. A 2009-es linzi projekt-értékelő jelentése is hangsúlyozza, hogy a projekt sikerét nagymértékben a szintek közötti együttműködés és a partnerekkel való jó kapcsolat biztosította.

A stratégiai tervezés fontossága

Corkot nem tekintik a legsikeresebb projektnek, elsősorban azért, mert ez az ír kisváros nem fordított elég figyelmet a nemzetközi láthatóságra. Ugyanakkor az értékelések szerint Corkban a program illetve várostervezés megalapozottsága és komplexitása érdemel figyelmet. A pályázat a már a korábbi években elfogadott művészetfejlesztési tervre épült, amelynek kidolgozása párbeszéd, konzultációk, kérdőíves megkeresések és írásos vélemények kérése segítségével folyt. Sok ötlet érkezett, amelyek közül jó néhányat beépítettek a pályázatba is. Képzőművészek, színészek, írók, producerek, rendezők, zenészek, tervezők,

táncosok bevonásával vizsgálták az egyes művészeti ágak egyedi jellegét és kreativitását. A kulturális illetve projekttervezés szerves része volt az átfogó stratégiai tervezési folyamatnak. Az önkormányzat létre hozta a Cork Város Fejlesztésének Tanácsát. A Tanács 2002-ben elfogadta a város gazdasági, társadalmi és kulturális tevékenységeinek integrált stratégiáját, amely magában foglalta a Cork 2005-ös projektet is, és még számos, e projekt hatásainak továbbélését biztosító elemet. Az utóértékelések rámutatnak, hogy Cork ebből a szempontból sikeres város volt, mert az év lebonyolítását követően szisztematikusan növekedett a város turizmusa, s az akkori fejlesztések beépültek a város kulturális kínálatába, s a város gazdasági fejlődése is lendületet vett.

A térbeliség, regionalizmus szerepe

Az EKF programok regionális dimenziója viszonylag új vonás, 2007-ben Luxembourgban az EKF projekt hivatalosan is a környékével együtt került megrendezésre. Stavangert is a regionális dimenzió szempontjából sikeres projektnek tartják. Igazán jellegzetesen regionalizált projekt volt az esseni, ami már nevében is a Ruhr-vidék projektje volt. A regionalitás hangsúlyozása nem csak azért volt célszerű, mert a Ruhr-vidékkel együtt a város jobban eladható volt, hanem azért is, mert a német közigazgatási hagyományok eleve támogatták a város és környékének együttműködését. A pályázat elkészítése során egyébként nagy kampányt szerveztek, szintén az egész régióban. Például a polgárok azzal támogatták a kampányt, hogy százezer portrét készítettek (ezekből készült például a pályázat borítóterve), mintegy megszemélyesítve az egész térséget. Az utólagos értékelések ugyan megjegyzik, hogy a regionalizált projektnek voltak ellentmondásai is. Annak ellenére, hogy Marseille és Kassa ugyancsak a régiójával együtt nyerte el a címet, jelenleg is vita tárgya, ahogy a 3. Palmer-jelentés felteszi a kérdést, hogy induljon-e európai kulturális régió program. A 2010-es programokat értékelő ex-post értékelés készítői azon a véleményen vannak például, hogy meg kell őrizni a program városi karakterét, de lehetővé téve a regionális együttműködést is. Tény, hogy a regionális kiterjesztés a kormányzásra többletfeladatokat ró, s az eddigi tapasztalatok ellentmondásosak, nyilván különösen ott, ahol a települések, város és vidéke között az együttműködés nem rendelkezik hagyományokkal.

Következtetések

A fenti szemelvények természetesen nem nyújthatnak koherens képet az EKF programokat végrehajtó városok kormányzási sajátosságairól. A hivatalos uniós értékelések ugyan kitérnek a menedzselési megoldásokra, jelzik a markánsabb konfliktusokat, de nem vállalkoznak a mélyebb okok elemzésre. Ennek ellenére, bizonyos következtetések levonására elegendő adalék gyűlt össze, a pécsi EKF irányításával kapcsolatos hipotéziseink alátámasztására.

Az EKF programok nem csak Pécssett, hanem szinte mindenütt komoly kormányzási kihívást jelentettek, nem voltak mentesek a konfliktusoktól, s a siker vagy kudarc csak részben függött össze a helyiek képességeivel és szándékaival.

Az EKF-ek kormányzása szükségszerűen többszintű, s a szintek szerepfelfogása, kondíciója, s különösen együttműködése egyáltalán nem stabil. Közben a helyi szint alkalmassága döntő szerepet játszik, a központi kormányzati és az uniós szint szerepe egyáltalán nem hanyagolható el.

Az Európai Unió, illetve a Bizottság egyre határozottabban törekszik az EKF programok bonyolításában az elvárásait ellenőrizni, számon kérni. Ezek az elvárások azonban csak részben jelennek meg a jogi szabályozásban, sokkal inkább az adott program mellé rendelt szakértői panel és a Bizottság konkrét tisztségviselőinek véleményeiben – szubjektív elemeket is őrizve – tükröződnek. A közvetlen beavatkozás eszközeivel nem rendelkezvén a felszínen, az állásfoglalásokban inkább szlogenek jelennek meg a bevonásról, a kreativitásról, az európai hozzáadott értékről stb. Azt feltételezzük tehát, hogy az európai befolyás erre a programra csak nagyon közvetett, ráadásul miután csak egy-egy városra, s néhány évre koncentrálódik, nem is tud olyan mélyreható változásokat elérni, mint a bevezetésben említett kohéziós politika keretében. Természetesen van egy még általánosabb hatás, amit európai nyilvánosságnak nevezhetünk, hiszen az adott városra irányuló fokozott nemzetközi figyelem arra készíti az illető országot, illetve várost, hogy ne csak a célokat, hanem a döntési mechanizmusokat illetően is próbáljanak európai sémát követni (partnerség, polgárok bevonása, együttműködés, tolerancia).

Masszívabb befolyást gyakorol azonban a többszintű kormányzás középső szintje, a nemzeti kormányzat. A nemzeti kormányzatok viszonya az EKF-ekhez időről-időre, országról-országra változik, jelentősen függve az adott állam kormányzási filozófiájától, demokratikus játékszabályaitól, önkormányzati kultúrájától, a finanszírozási rendszertől. Ezek alapján sorakoztathatóak fel a központi és helyi szint viszonyrendszerének sajátosságai a neoliberais „helyzetbe hozás” decentralizált modelljétől a paternalista, beavatkozó, centralizáló módszerekig.

A governance, a részvételi demokrácia, a szponzorokkal és programgazdákkal, a kreatív értelmiséggel való partneri együttműködés, a központi kormány-

zattal és az EU bürokráciával való alkudozás, stb. pedig természetesen alaposan próbára teszi a helyi kormányzatokat, amelyek ugyan tanulhatnak az elődöktől, egymástól, de nincs igazán két egyforma eset. Az EKF projekt éppen azért izgalmas, mert mindenkinek el kell sajátítania az együttműködés kultúráját, ami nem írható fel receptre, s nem is írható le egységes európai séma mentén. Az érintett városok azonban összességében sokat tanultak, s ezzel mégis hozzájárulhatnak az „európai közigazgatási térség” formálódásához.

Felhasznált irodalom

- Benneworth, P. – Dauncey, H. (2010): International urban festivals as a catalyst for governance capacity building. In. *Environment and Planning C. Government and Policy*. 28/6. 1083-1100.
- Bouckaert, G. (2009): Public Sector reform in Central and Eastern Europe. In. *Halduskultuur*. No. 10. 94–104.
- Brunazzo, M. – Domorenok, E. (2008): New members in Old Institutions: The Impact of Enlargement on the Committee of the Regions. In. *Regional and Federal Studies*. No. 4. 429–448.
- Dreschler, W. (2009): Towards a Neo-Weberian European Union? Lisbon Agenda and Public Administration. In. *Halduskultuur* No. 10. 6–22.
- Dunn, W. – Staronova, K. – Pushkarev, S. (szerk.) (2006.): *Implementation. The Missing Link in Public Administration Reform in Central and Eastern Europe*. NISPAcee, Bratislava.
- EC (2009): European capital of culture: the road to success. Brussels
- Elias, A. (2008): Introduction. Whatever happened to the Europe of Regions? Revisiting the Regional Dimension of European Politics. In. *Regional and Federal Studies*. No. 5. 483–493.
- European Capital of Culture, 2008*. Socio-Economic Impact Assessment of Liverpool's Bid. Gianna Lia Cogliandro: European Cities of Culture for the Year 2000. AECC/AVEC, 2001. http://europa.eu.int.comm/culture/index_en.html
- European Cities of Culture for the year 2000*. A wealth of urban cultures for celebrating the turn of the century. Final report. The AECC/AVEC. 2001. 61–72. – http://europa.eu.int/comm/culture/eac/other_actions/cap_europ/pdf_word/capitalrep_en.pdf
- Graz Zweitausenddrei. Kulturhauptstadt Europas.www.graz03.at
- Guilani, E. (2006): The Rescaling of Governance in Europe: New Spatial and Institutional Rationales. Guest editorial. In. *European Planning Studies*. Vol. XIV. 881-905.

- Kalogirou, N. (2003): *Public architecture and culture: the case of thessaloniki as European City of Culture for 1997*. In: Deffner, A. – Konstadakopoulos, D. – Psycharis, Y (eds): *Culture and regional economic development in Europe*. University of Thessaly Press, Volos..
- McCoshan, A. – Rampton, J. – McAteer, N. – Mozuraytite (2010): *Ex-Post Evaluation of 2009 European Capitals of Culture*. ECOTEC..
- Palmer R. (2004): *European cities and capitals of culture*. Palmer/Rae Associates, Brussels.
- Palmer, R. – Greg, R. – Dodd, D.(2011): *European Cultural Capital Report 3. ATLAS*, Arnhem.
- Pálné Kovács I. (szerk.) (2004): *Az ECC pályázattal kapcsolatos nemzetközi tapasztalatok*. Kézirat, Pécs, MTA RKK DTI. Készült Pécs MJ Város önkormányzatának megbízásából.
- Pálné Kovács I. (szerk.) (2009): *A politika új színtere a régió*. Századvég, Budapest.
- Rampton, J. – McAteer, N. – Mozuraytite, N. – Lévai M. – Akcali, S. (2011): *Ex-Post Evaluation of 2010 European Capitals of Culture. Final report for the European Commission Directorate General for Education and Culture*. ECORYS.
- Report on the Greek Nomination for the European Capital of Culture (2006). Selection Panel for the European Capital of Culture 2006. Draft. <http://europa.eu.int/comm/culture/eac>
- Sadiq, K. – Walker, H. – Hutton, S. – Artis, H.(2003): *European Capital of Culture 2008. Socio-Economic Impact Assessment of Liverpool's Bid*. ERM Economics. www.kultur2010.de
- Zakarias, G. – Gertzmacher, N. – Gruber, M. – Kurzmann, R. – Steiner, M. – Streicher, G. (2002): *Art and Economics – Graz 2003 Cultural Capital of Europe. An Analysis of the Economic Impacts*. Joanneum Research, Institute of Technology and Regional Policy. InTeReg Research Report No. 4–2002.

Internetes hivatkozások

- <http://ec.europa.eu/culture>
<http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/l29005.htm>
<http://www.beinbirmingham2008.net/>
<http://www.cork2005.ie>
http://www.fact-index.com/e/eu/european_capital_of_culture.html
<http://www.liverpoolculture.com>
<http://www.norwich2008.com>