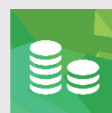


Специален доклад

Инвестициите на ЕС в културни обекти — област, която се нуждае от по-добро насочване и координация



ЕВРОПЕЙСКА
СМЕТНА
ПАЛАТА

Съдържание

	Точки
Кратко изложение	I-VIII
Въведение	01-11
Обхват и подход на одита	12-16
Констатации	17-93
В съществуващата рамка за инвестициите на ЕС в културни обекти липсва насоченост и координацията е ограничена	17-51
Стратегическата рамка за действие на ЕС в областта на културата е сложна и е отразена само частично във финансирането от ЕС	17-24
Комисията е разработила няколко инициативи, които могат да популяризират културните обекти, но координацията с механизмите за финансиране е ограничена	25-36
ЕФРР е инструмент за структуриране на инвестициите на държавите членки в културни обекти, но тези инвестиции не се разглеждат като приоритет за ЕФРР	37-51
Разлики в ефективността и устойчивостта на одитираните проекти по ЕФРР	52-93
Завършените одитирани проекти са били в експлоатация, но техните цели са предимно икономически и невинаги е възможно да се установи дали са били постигнати	55-67
Не се отделя достатъчно внимание на устойчивостта на културните обекти	68-93
Заклучения и препоръки	94-105
Приложение I — Преглед на разходите на сектор „Държавно управление“ за услуги в областта на културата през 2017 г.	
Приложение II — Преглед на фондовете на ЕС с цели в областта на културата	
Приложение III — Списък на одитираните приоритетни ос и на свързаните с тях оперативни програми	
Приложение IV — Списък на одитираните проекти	
Приложение V — Преглед на 21-те одитирани процедури за подбор	

Приложение VI — Списък на основните документи на политиката, свързани с културните обекти

Приложение VII — Основни характеристики на Европейското наследство, световното наследство и знаците на Културния маршрут

Приложение VIII — Развитие на рамката на ЕФРР за инвестиции в културни обекти

Приложение IX — Основни цели на приоритетните оси, включени в извадката, и тяхното измерване въз основа на показатели за резултати

Акроними и съкращения

Речник на термините

Отговори на Комисията

Одитен екип

Хронология

Кратко изложение

I Повечето европейци смятат, че културното наследство е важно за тях лично, както и за тяхната общност, регион, държава и за ЕС като цяло. Културата е широко понятие, което включва различни дейности. В настоящия специален доклад понятието „културни обекти“ означава физическата инфраструктура, в която европейците имат досег с културата.

II Рамката на ЕС в областта на културата се определя преди всичко от Договорите. В тях се поставя всеобхватна цел ЕС да зачита богатството на своето културно многообразие и да гарантира опазването и развитието на европейското културно наследство. Културата е област предимно от компетентността на държавите членки. ЕС може само да насърчава сътрудничеството между държавите членки и да подкрепя или допълва техните действия.

III Сметната палата оцени ефективността и устойчивостта на инвестициите в културни обекти по линия на ЕФРР чрез оценка на пригодността на рамката на ЕС в областта на културата, нейната координация с механизмите за финансиране и изпълнението на финансирането по ЕФРР.

IV Одитът се съсредоточи върху икономическото, социалното и културното въздействие на тези инвестиции, както и върху финансовата и физическата устойчивост на културните обекти. Сметната палата провери дейността на Комисията и оцени 27 проекта от седем държави членки. Също така одиторите проведоха събеседвания с експерти в тази област.

V Като цяло одитът достигна до заключението, че в настоящата рамка липсва насоченост и е необходима повече координация за гарантиране на ефективността и устойчивостта на инвестициите на ЕФРР в културни обекти. Сметната палата направи следните констатации.

VI По отношение на рамката за инвестициите на ЕС в културни обекти:

- Културата не е включена във всеобхватната стратегия на Комисията „ЕС 2020“. Основната стратегическа рамка за културата е сложна и е отразена само частично във финансирането от ЕС. Според Комисията превръщането на целите в политики на равнището на държавите членки продължава да бъде предизвикателство.

- Комисията развива няколко инициативи, които могат да популяризират културните обекти, но културните инициативи на ЕС имат ограничено въздействие върху наличието на средства от ЕС за бенефициентите. Регламентът за ЕФРР не съдържа разпоредби в полза на културни обекти, които участват в инициативи на ЕС. Също така координацията между самите фондове на ЕС за инвестиции в културни обекти е ограничена.
- На равнището на ЕС инвестициите в инфраструктура се финансират основно от ЕФРР, който представлява важен източник на средства за публични инвестиции в културни обекти за около една трета от държавите членки. Тези инвестиции обаче не се разглеждат като приоритет за ЕФРР, който подкрепя различна цел на Договора, а именно насърчаване на социалното и икономическото сближаване. На национално равнище Сметната палата откри примери за инициативи, предприети от държавите членки, за финансиране на културни обекти въз основа на частни средства.

VII По отношение на ефективността и устойчивостта на одитираните проекти по ЕФРР:

- Въпреки амбицията на ЕС да увеличи социалното въздействие на културните интервенции, целите на оперативните програми и проектите по ЕФРР са предимно икономически. Културните аспекти са залегнали в най-малка степен в одитираните оперативни програми, а повечето управляващи органи дори не ги разглеждат като критерий при подбора на проекти.
- Резултатите от проектите можаха да бъдат оценени само за някои от завършените одитирани проекти. Проектите бяха в ход, но Сметната палата констатира някои слабости в подбора и докладването на показателите, които ограничават възможността за използване на докладваните данни, за да се направи заключение относно изпълнението на проектите.
- ЕФРР не може да финансира опазването на застрашени обекти, освен ако въпросната дейност няма непосредствено икономическо и социално въздействие; същото се отнася и за финансирането по програмата „Творческа Европа“. Генерирането на икономическо въздействие, често осъществявано чрез стратегии за насърчаване на туризма, би могло да има обратен ефект върху опазването на обектите на културното наследство.

- Одитираните културни обекти като цяло са зависими от публичните субсидии, за да извършват дейност и да финансират инвестиционните си разходи. Настоящата рамка за финансиране не стимулира в достатъчна степен генерирането на приходи. Изискванията на ЕФРР за проекти, генериращи приходи, предполагат, че колкото по-големи са създадените от проекта нетни приходи, толкова по-малка е подкрепата от ЕС. В одитираните от Сметната палата процедури за подбор дейностите, генериращи приходи, рядко са били стимулирани.

VIII За да се гарантира добро финансово управление при инвестирането в културни обекти, Сметната палата препоръчва на Комисията:

- а) Да подобри настоящата стратегическа рамка в областта на културата съобразно правомощията, предоставени от Договорите;
- б) Да насочи използването на частни средства за опазване на културното наследство на Европа.
- в) Да засили финансовата устойчивост на културните обекти, финансирани от ЕФРР.
- г) Да предприеме по-конкретни действия за опазване на обектите на културното наследство.

Въведение

Култура и културни обекти

01 Повечето европейци смятат, че културното наследство е важно за тях лично, както и за тяхната общност, регион, държава и за ЕС като цяло¹. Едновременно с това културата е и ресурс. Тя е определена от Комисията като двигател за растеж и работни места, като фактор за социално приобщаване и като актив за укрепване на международните отношения на ЕС². Според статистическите данни на Евростат, през 2018 г. в сектора на културата са били заети 8,7 млн. души в ЕС: 3,8 % от общия процент на заетост³.

02 Културата е широко понятие, което включва различни дейности (напр. занаяти, изкуства и аудиовизия) в различни икономически сектори (напр. производство, услуги и комуникации). В настоящия специален доклад понятието „културни обекти“ означава физическата инфраструктура, в която европейците имат досег с културата. Сметната палата прави разграничение между обекти на културното наследство (древни исторически обекти) и нова инфраструктура в областта на културата (нови сгради, използвани за насърчаване на изкуството, музиката, театъра и др.).

03 Изготвянето на политики на равнището на ЕС във връзка с културата набира скорост през 2017 г. с призови към лидерите на ЕС да направят повече в областта на образованието и културата⁴. В своята нова стратегическа програма за периода 2019—2024 г. Европейският съвет се декларира, че „ще инвестираме в културата и културното си наследство, които са сърцевината на европейската ни идентичност“⁵.

¹ „Културното наследство“, Специално издание на Евробарометър, № 466, проучване по искане на Европейската комисия, декември 2017 г.

² Съобщение на Комисията „Нова европейска програма за култура в глобализиращия се свят“, COM(2007) 242 final, 10.5.2007 г.

³ Евростат, „Culture statistics“ (Статистически данни в областта на културата), четвърто издание, 2019 г., стр. 64.

⁴ Заседание на Европейския съвет, 14 декември 2017 г., EUCO 19/1/17.

⁵ Нова стратегическа програма за периода 2019—2024 г., Европейски съвет.

Рамка на политиката

04 Договорите предвиждат, че ЕС „зачита богатството на своето културно и езиково многообразие и следи за опазването и развитието на европейското културно наследство“⁶ и че следва да подпомага културата в държавите членки⁷. В Договорите също така се определят областите на действие на политиката на ЕС (културно разпространение, културно наследство, културен обмен с нетърговска цел, художествено и литературно творчество, външно сътрудничество). В тях също така се определя общо изискване за действия в други области на политиката, за да се вземат предвид културните аспекти — изискване, известно като „принцип на интегриране“⁸.

05 ЕС няма законодателни правомощия в областта на културата. Отговорността за изготвянето на политиките в тази област продължава да се носи от държавите членки. През 2017 г. държавите членки са отделили 1 % от своите държавни разходи за услуги в областта на културата; с други думи, 132 евро на гражданин на ЕС са били изразходвани за подпомагане на културни дейности. Около 15 % от тази сума са изразходвани за инвестиции в областта на културата (т.е. придобиване, изграждане или възстановяване на културни ценности, включително физическа работа в културни обекти). В [приложение I](#) е представена повече информация относно разходите на сектор „Държавно управление“ за услуги и инвестиции в областта на културата в целия ЕС.

06 Рамката за сътрудничество на ЕС в областта на културата се определя от Комисията под формата на Европейска програма за култура. Комисията приема първата такава програма през 2007 г.⁹, а през 2018 г.¹⁰ е приета нова програма („Новата програма“). Новата програма има три стратегически цели.

⁶ Член 3, параграф 3 от ДЕС.

⁷ Член 167, параграф 1 от ДФЕС.

⁸ Член 167, параграф 4 от ДФЕС: „Съюзът взема предвид културните аспекти при своята дейност по силата на други разпоредби на настоящия договор, по-специално, за да зачита и развива разнообразието на неговите култури“.

⁹ Съобщение на Комисията „Нова европейска програма за култура в глобализиращия се свят“, COM(2007) 242 final, 10.5.2007 г.

¹⁰ Съобщение на Комисията „Нова европейска програма за култура“, COM(2018) 267 final, 22.5.2018 г.

- Социално измерение — използване на потенциала на културата и културното многообразие за целите на социалното сближаване и благосъстоянието чрез насърчаване на участието в културата, мобилността на творците и опазването на културното наследство;
- Икономическо измерение — стимулиране на растежа и създаването на работни места в секторите на културата и творчеството чрез насърчаване на изкуствата и културата в образованието, стимулиране на съответните умения и поощряване на иновациите в културата;
- Външно измерение — укрепване на международните културни отношения чрез пълноценно използване на потенциала на културата за насърчаване на устойчивото развитие и мира.

07 В Новата програма се определят действията, които Комисията трябва да предприеме, и държавите членки се приканват да разгледат конкретни въпроси. Държавите членки определят своите приоритети за сътрудничество на равнището на ЕС в областта на културата, както и методите на работа, чрез работни планове за културата, които се приемат от Съвета на министрите. Последният работен план обхваща периода от 2019 г. до 2022 г.¹¹

Устойчивост и култура

08 ЕС и държавите членки участват активно и в многостранни форуми и организации, чиято дейност е свързана с политики в областта на културата и културното наследство, като например Съвета на Европа и ЮНЕСКО. Неотдавна държавите — членки на ЕС, се ангажираха да работят за постигане на целите за устойчиво развитие, разработени от ЮНЕСКО¹², като укрепват целта за устойчиво развитие, заложена в Договорите¹³. Също така Съветът е определил устойчивостта на културното наследство като приоритет за текущия работен план за културата за периода 2019—2022 г.

¹¹ Заключение на Съвета относно работния план за културата за периода 2019—2022 г. (ОВ С 460, 21.12.2018, стр. 12-25).

¹² „Да преобразим света: програма до 2030 г. за устойчиво развитие“, приета от ООН на 25 септември, 2015 г.

¹³ Член 3, параграф 3 от ДЕС.

Механизми за управление в Комисията

09 Понастоящем отговорността за разработването и изпълнението на политики, свързани с културата, се носи от Генерална дирекция „Образование, младеж, спорт и култура“. В подкрепа на изготвянето на политиките на ЕС в областта на културата, Комисията управлява програмата „Творческа Европа“, която е единственият фонд, насочен изключително към секторите на културата и творчеството в ЕС¹⁴.

10 Инвестициите в инфраструктура, свързана с културата, могат да бъдат финансирани от ЕС само по линия на европейските структурни и инвестиционни фондове (ЕСИ фондове). Основният източник на средства от ЕС за инвестиции в културни обекти сред ЕСИ фондовете е ЕФРР¹⁵. Той се управлява от Комисията и държавите членки чрез споделено управление. Това означава, че споразуменията за партньорство (СП) и оперативните програми (ОП) по линия на ЕФРР се изготвят от държавите членки и трябва да бъдат одобрени от Комисията.

11 Съгласно принципа на интегриране, различни други фондове на ЕС също са на разположение за проекти, свързани с културата, в рамките на ЕС, както и извън него. Това означава, че няколко генерални дирекции също участват в реалното прилагане на стратегическа рамка в областта на културата чрез други политики и инструменти за финансиране на ЕС (вж. [приложение II](#))

¹⁴ Регламент (ЕС) № 1295/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 11 декември 2013 г. за създаване на програма „Творческа Европа“ (2014–2020 г.), ОВ L 347, 20.12.2013 г., стр. 221—237). „Творческа Европа“ включва също така аудио-визуалния сектор.

¹⁵ Регламент (ЕС) № 1301/2013 от 17 декември 2013 г. относно Европейския фонд за регионално развитие и специални разпоредби по отношение на целта „Инвестиции за растеж и работни места“ (ОВ L 347, 20.12.2013 г., стр. 289—302).

Обхват и подход на одита

12 С оглед на повишеното внимание, което се отделя на културата на равнището на ЕС, Сметната палата реши да извърши одит на ефективността и устойчивостта на инвестициите на ЕС в културни обекти, т.е. придобиването, възстановяването и изграждането на нова инфраструктура в областта на културата и на обекти на културното наследство. За тази цел одитирахме основният фонд на ЕС, предвиден за тези инвестиции (ЕФРР), и оценихме аспектите, посочени по-долу.

Част 1: Пригодност на рамката на ЕС в областта на културата и координация с механизмите за финансиране за инвестиции в културни обекти

- Пригодността на стратегическата и законодателна рамка на равнище ЕС по отношение на финансираните от ЕС инвестиции в културни обекти.
- Координацията на инициативите на Комисията между финансовите инструменти и инструментите на политиката, по-специално с програмата „Творческа Европа“ и Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР).
- Координацията на финансирането по линия на ЕФРР с други фондове на ЕС.

Част 2: Отпускане и усвояване на финансирането по линия на ЕФРР

- Подкрепата и насоките, предоставени от Комисията на държавите членки при приемането на споразумения за партньорство (СП) и оперативни програми (ОП), за да се гарантира, че финансирането на културни обекти води до ефективни и устойчиви резултати.
- Ефективността и устойчивостта на резултатите от проектите, свързани с културни обекти, по линия на ЕФРР.

13 Одитът се съсредоточи върху икономическото, социалното и културното въздействие на инвестициите в културни обекти по линия на ЕФРР, както и върху финансовата и физическата устойчивост на тези обекти. Той обхваща програмните периоди 2007—2013 г. и 2014—2020 г. по целта „Инвестиции за растеж и работни места“, както и проекта за периода на програмата след 2020 г.

14 На равнището на ЕС Сметната палата провери работата на генералната дирекция, отговорна за културата (ГД „Образование, младеж, спорт и култура“), и на генералната дирекция, отговаряща за ЕФРР (ГД „Регионална и селищна политика“). На равнище държави членки:

- Одиторите посетиха три държави членки (Италия, Полша и Португалия) и извършиха документни проверки с по-ограничен обхват за четири други държави членки (Хърватия, Франция, Германия и Румъния). Сметната палата избра посочените страни, защото те са сред най-големите получатели на финансиране за инвестиции в културни обекти по линия на ЕФРР;
- Одиторите направиха оценка на 14 ОП (вж. [приложение III](#) за списъка на ОП, обхванати от одита);
- Те одитираха 27 проекта, 15 от които на място, а 12 — чрез документна проверка (вж. [таблица 1](#) и [приложение IV](#)). Проектите бяха подбрани въз основа на широк набор от критерии: изразходваните средства или поетите задължения, вида на обекта (обекти на културното наследство или нова инфраструктура в областта на културата), наличие на знак на ЕС и участие в инициативи на ЕС. Одиторите извършиха също така проучване сред бенефициентите на всички тези проекти. Всички бенефициенти отговориха на въпросите. Сметната палата одитира и 21 процедури за подбор (вж. [приложение V](#)

Таблица 1 — Брой и видове проекти, обхванати от одита

	2007—2013 г.		2014—2020 г.	Общо
	Обект на културното наследство	Нова инфраструктура в областта на културата	Обект на културното наследство	
Брой проекти	10	11	6	27
<i>От които посетени на място във:</i>				
- Италия	3	0	2	5
- Полша	1	2	2	5
- Португалия	1	2	2	5
<i>От които документни проверки за:</i>				
- Германия	1	2	Не е приложимо	3
- Франция	0	3	Не е приложимо	3
- Хърватия	1	2	Не е приложимо	3
- Румъния	3	0	Не е приложимо	3

Източник: ЕСП.

15 Накрая, с цел да получат по-добра представа за нуждите и предизвикателствата, пред които са изправени културните обекти, както и за установяване на добри практики, одиторите проведеха събеседвания със служители на международни организации (Центъра за културно наследство на ЮНЕСКО, Културния маршрут на Съвета на Европа, ICOMOS) и неправителствената организация Europa Nostra, както и с 11 национални експерти от трите посетени държави членки.

16 Надяваме се, че одитът ще даде представа за уместността и ефективността на интервенциите на ЕС, свързани с културните обекти. В по-общ план възнамеряваме да допринесем за продължаващия дебат относно мястото на културата в ЕС.

Констатации

В съществуващата рамка за инвестициите на ЕС в културни обекти липсва насоченост и координацията е ограничена

Стратегическата рамка за действие на ЕС в областта на културата е сложна и е отразена само частично във финансирането от ЕС

17 Една подходяща рамка за инвестиции на ЕС в културни обекти е от ключово значение, за да бъде максимално увеличен ефектът от инвестициите за постигане на целите, определени в рамката. Предварително условие е наличието на ясна стратегическа рамка за действие на ЕС в областта на културата, със силна координация между регулаторните (т.е. законодателството за фондовете на ЕС) и нерегулаторните рамки (т.е. стратегиите). Целите следва да бъдат ясно определени въз основа на установените нужди и следва да бъдат предвидени съответните мерки. Целите следва да бъдат реалистични и да бъдат предмет на подходящи политически инструменти и финансиране. Изискванията към заинтересованите страни следва да се определят в съответствие с техните компетенции. Мониторингът на рамката е от съществено значение за оценка на напредъка по постигането на целите.

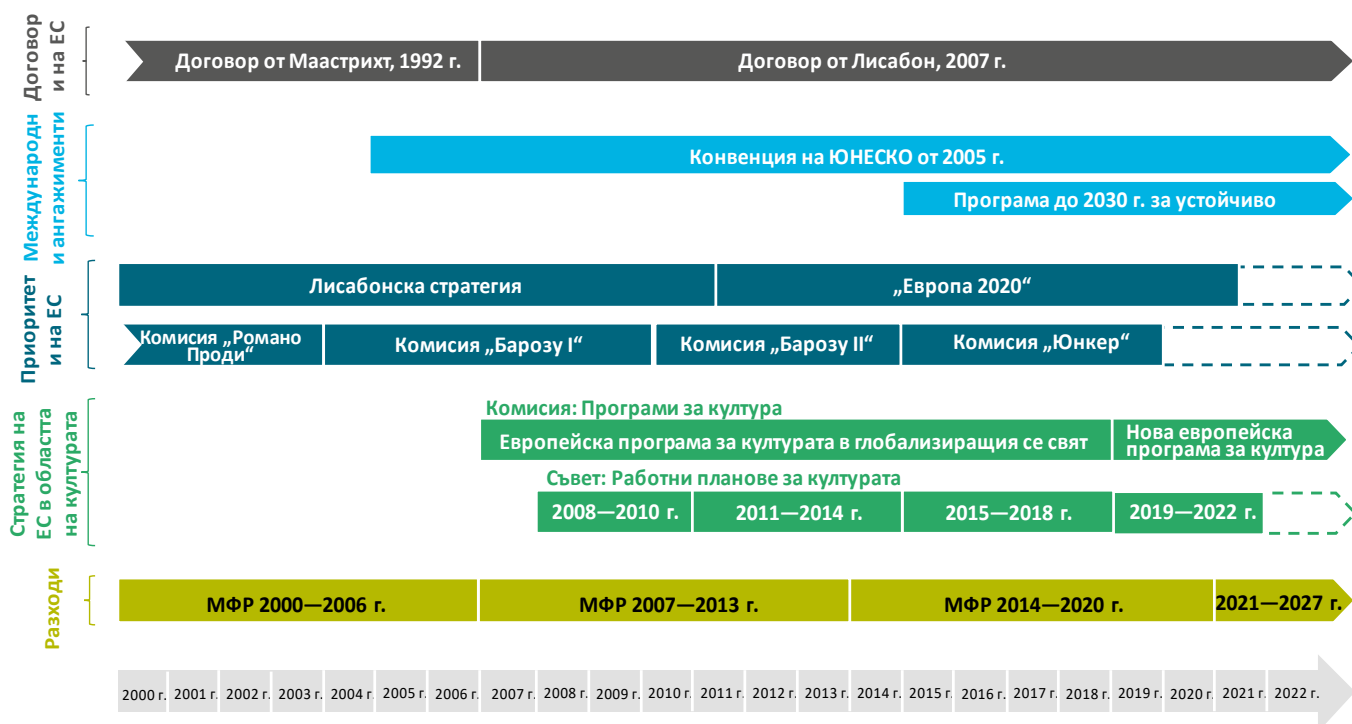
Едновременно съществуват множество стратегически рамки на ЕС, които оказват влияние върху действията на ЕС в областта на културата

18 Стратегическата посока на ЕС е формулирана в десетгодишните планове (Лисабонската стратегия и стратегията „Европа 2020“). Тези планове не разглеждат културата и също така не са синхронизирани с петгодишния мандат на Комисията или със седемгодишния цикъл на периодите на финансиране на ЕС.

19 Що се отнася до изготвянето на политиката в областта на културата на равнище ЕС, въведена е рамка, която включва няколко нива на отговорност (вж. точки [04—07](#)). На своето най-високо равнище рамката се определя от Договорите и международните ангажменти на ЕС (напр. Конвенцията на ЮНЕСКО за опазване и насърчаване на многообразието от форми на културно изразяване, 2005 г.) Тя е разработена по-подробно в Програмите на Комисията и в четиригодишните Работни планове на Съвета в областта на културата. Те съставляват основната рамка на ЕС в областта на културата. Рамката е допълнена от няколко документа от стратегическо значение (вж. [приложение VI](#)). В предишна своя публикация Сметната палата вече заключи, че едновременното

съществуване на множество стратегически рамки с припокриващи се периоди и цели е сложно и може да бъде объркващо (вж. [графика 1](#))¹⁶.

Графика 1 — Хронология на събитията



Източник: ЕСП.

20 Сложността се изостря от съвместното съществуване на различни участници (Комисията, Съвета и държавите членки), които едновременно разработват и осъществяват дейности в областта на културата, без да се позовават системно на Програмите на Комисията. В рамките на Комисията културните аспекти са взети предвид („интегрирани“ са) в различни политики, изпълнявани от различни отговорни служби.

Мониторингът на целите в Програмата за култура на Комисията не е достатъчно развит

21 Основните общи стратегически цели, ръководещи действията на ЕС в областта на културата, са изложени в Програмите на Комисията (вж. точка [06](#)). Тези общи цели не са въплътени в ясни оперативни цели. Въпреки че има многобройни примери за мерки на ЕС по всяка от целите, не е ясно какво се стреми да постигне ЕС чрез тези мерки. Новата програма не съдържа разпоредби относно мониторинга на постигането на набелязаните цели, нито други показатели за измерване на напредъка. Според Комисията това е така, защото тя и държавите членки не са определили съвместно цели, показатели или целеви

¹⁶ Точки 16—18 от информационно-аналитичен документ „Ориентираност към постигането на резултати в областта на сближаването“ на ЕСП, юни 2019 г.

нива за изготвянето на политиката в областта на културата. Комисията също така не използва наличните показатели на програмно равнище, т.е. показателите, определени в различните програми на ЕС, за да оцени успеха на изпълнението на Новата програма.

22 Съгласуваните действия с държавите членки в тази област се извършват съгласно Работните планове за културата на Съвета чрез необвързваща, междуправителствена рамка за сътрудничество между държавите членки, наречена „отворен метод на координация“ (ОМК). Според Комисията канализирането на препоръките за ОМК в процеса на изготвяне на политики на национално и европейско ниво продължава да бъде предизвикателство¹⁷. Въпреки че икономическите и социалните цели на Новата програма са залегнали като цяло в рамките на политиките в областта на културата на държавите членки в нашата извадка, нито една от тях не се позовава изрично на Новата програма, като само две препращат към Програма 2007.

Програмата на Комисията не е взета предвид в основните фондове на ЕС, които предоставят финансиране за областта на културата

23 От гледна точка на финансирането от ЕС, културата е по-скоро средство за постигане на други приоритети и цели на ЕС (напр. подкрепа за градско и регионално развитие, предприемачество, туризъм), а не представлява основен приоритет сама по себе си. Действия за изпълнение на тези приоритети се осъществяват посредством различни фондове на ЕС. Единственият фонд на ЕС, предназначен за култура, е програмата „Творческа Европа“, но тя е много малка от финансова гледна точка. По нея от бюджета на ЕС¹⁸ годишно се отпускат около 209 млн. евро за 28 държави членки и 8 държави извън ЕС. Тази сума е близка до годишните оперативни разходи на някои отделни културни обекти. Например Националната опера на Париж е имала разходи в размер на 200,8 млн. евро през 2018 г.¹⁹

¹⁷ Доклад на Комисията относно изпълнението и целесъобразността на работния план за културата за периода 2011—2014 г., COM(2014) 535 final, 25.8.2014 г., стр. 12, и Доклад на Комисията за изпълнението Европейската програма за култура, COM(2010) 390 final, 19.7.2010 г., стр. 8.

¹⁸ Вж. член 24 от регламента за програмата „Творческа Европа“.

¹⁹ „Годишен преглед на изпълнението — разходи за областта на културата“, приложение към законодателния акт за освобождаване от отговорност във връзка с изпълнението на бюджета, Министерство на финансите, 2018 г., стр. 223.

24 От 12-те фонда на ЕС с потенциал за подкрепа на културата, анализирани от одиторите, само регламентът „Творческа Европа“ се позовава на Програма 2007 на Комисията (вж. [приложение II](#)). Двете последователни програми на Комисията са създадени след въвеждането на многогодишните финансови рамки за европейските структурни и инвестиционни фондове (ЕСИ фондове) (вж. [графика 1](#)) и следователно не е можело да бъдат взети предвид в ЕСИ фондовете.

Комисията е разработила няколко инициативи, които могат да популяризират културните обекти, но координацията с механизмите за финансиране е ограничена

25 За една подходяща рамка за инвестиции на ЕС в културни обекти са необходими ефективни механизми за координация между различните политики, допринасящи за популяризирането на културните обекти. Координираните действия в рамките на Комисията могат да гарантират взаимното допълване между фондовете на ЕС и ефективното използване на финансовите средства за разработване на предложените инициативи.

Комисията е разработила няколко инициативи за популяризиране на културните обекти

26 През последното десетилетие Комисията е разработила подробен списък с инициативи за популяризиране на културните обекти, особено в областта на културното наследство. Последната от тях е Европейската година на културното наследство (ЕГКН) през 2018 г., която доведе до създаването на европейска рамка за действие в областта на културното наследство²⁰ и е първият европейски, междусекторен и интегриран подход към културното наследство. Други инициативи са присъждането на награди или знаци, предоставени за насърчаване на устойчивия туризъм или за подчертаване на конкретен културен обект (вж. [таблица 2](#)).

²⁰ Работен документ на службите на Комисията SWD (2018) 491 final, 5.12.2018 г.

Таблица 2 — Знаци и награди на ЕС, свързани с популяризирането на културни обекти

Знак/награда	Описание
Европейски столици на културата (от 1985 г. насам)	Наименование, което се присъжда всяка година на два различни европейски града, за да популяризира техния културен живот и развитие.
Награда за европейско наследство (от 2002 г. насам)	Насърчава добри практики, свързани с опазване на културното наследство, управление, научни изследвания, образование и комуникация.
Най-добри европейски дестинации (от 2006 г. насам)	Насърчаване на устойчивия туризъм чрез повишаване на видимостта на нововъзникващите, нетрадиционни европейски дестинации.
Знак за европейско наследство (от 2013 г. насам)	Присъжда се на обекти на културното наследство, които имат символна европейска стойност. Той се отнася и до нематериалното наследство.
Лого на Европейската година на културното наследство (от 2018 г. насам)	Лого, използвано по време на проявите и честванията, организирани във връзка с Европейската година на културното наследство.
Европейска столица за интелигентен туризъм (от 2019 г. насам)	Награди за туристически дестинации във връзка с тяхната устойчивост, достъпност, цифровизация, културно наследство и творчество.

Източник: ЕСП.

27 Органите на държавите членки, посетени от одиторите, възприемат инициативата „Европейски столици на културата“ (ЕСК) като особено полезна (вж. [каре 1](#) за пример за положително въздействие, описано от съответните органи на Португалия). Един от одитираните бенефициенти потвърди, че е установено значително увеличение на броя на посетителите по време на Европейската столица на културата за 2016 г. под домакинството на Вроцлав. Експертите, с които бяха проведени събеседвания, приветстваха и някои от последните инициативи на Комисията (напр. Европейската година на културното наследство, Новата програма).

Каре 1

Пример за положително въздействие на инициативата „Европейска столица на културата“

Град Гимараеш в Португалия е Европейска столица на културата през 2012 г. Според последващото проучване, проведено от органите на държавата членка, инициативата е включила инвестиции в инфраструктура в областта на културата и обновяване на градската среда, възлизащи на около 41,7 млн. евро допустими разходи, както и културна програма през цялата 2012 г. Броят на нощувките през посочената година е нараснал с 43 %, което е довело до създаването на 2111 работни места.

Церемония по откриването на Европейската столица на културата в Гимараеш



© Capital Europeia da Cultura Guimarães 2012 г.

Източник: Междинен доклад за социалното и икономическото въздействие върху Гимараеш, 2012 г.

28 На международно равнище има допълнителни знаци, които се присъждат на културни обекти (вж. [приложение VII](#)). Добавената стойност от едновременното наличие на множество знаци и награди не е ясна.

Координацията на културните инициативи на Комисията с механизмите за финансиране по линия на ЕФРР е много ограничена

29 Сметната палата анализира координацията между културните инициативи на ГД „Образование, младеж, спорт и култура“ и ЕФРР. По-специално потърсихме информация от бенефициентите на посетените проекти относно въздействието на Знака за европейско наследство и на други инициативи на Комисията. Културните инициативи на Комисията имат много ограничено въздействие върху наличието на средства от ЕФРР за бенефициентите. Нито в Регламента за ЕФРР, нито в обхванатите от одита оперативни програми по ЕФРР има разпоредби, предвиждащи ползи за проектите, които вече са част от някоя инициатива на Комисията в областта на културата.

30 По линия на ЕФРР има въведени механизми за финансиране за обекти на ЮНЕСКО. През програмния период 2014—2020 г. в настоящия Регламент за ЕФРР е определен по-висок праг за обектите на ЮНЕСКО (20 млн. евро от максималната подкрепа от ЕФРР за съфинансиране за обекти на ЮНЕСКО и 10 млн. евро за други културни обекти)²¹. Знакът на ЮНЕСКО е използван също така като критерий за подбор на проекти в пет от 21-та процедури за подбор, разгледани от Сметната палата. Националните знаци се считат за важни от страна на органите в държавите членки и в четири от одитираните процедури за подбор е дадено предимство на проектите с такива знаци.

31 В извадката от проекти на Сметната палата има два обекта със Знак за европейско наследство и един, който участва в инициативата „Европейски столици на културата“ (ЕСК). Участието на културни обекти в инициативи на ЕС не е било сметено за критерий от органите в държавите членки при подбора на проекти за финансиране от ЕФРР (вж. [приложение V](#)). Комисията също така не е предложила това в своите коментари, преди да одобри ОП. Европейската група, отговаряща за мониторинга на обектите на европейското културно наследство, заявява, че липсата на финансиране за обектите, на които е присъден Знак за европейско наследство, би могла потенциално да застраши неговата устойчивост и видимост²². Знакът е повод за загриженост и за Парламента, който препоръчва да му бъде предоставена по-голяма видимост²³.

Не е достатъчно ясно какво е взаимното допълване между фондовете на ЕС по отношение на инвестициите в културни обекти

32 В съответствие с принципа на интегриране изпълнението на целите, определени в Програма 2007 на Комисията, е на практика разпределено между различни политики и се подкрепя от различни фондове, управлявани от 15 различни генерални дирекции в рамките на Комисията. Координацията между тези дирекции се осъществява главно чрез междуведомствена група по въпросите на културата и културното наследство, а при приемането на съответните програми и регламенти — чрез консултации между службите.

²¹ Член 3, параграф 1 от Регламент (ЕС) № 1301/2013 относно ЕФРР, изменен с Регламент (ЕС, Евратом) 2018/1046 от 18 юли 2018 г. относно финансовите правила, приложими за общия бюджет на Съюза (ОВ L 193, 30.7.2018 г., стр. 1—222).

²² „Доклад на Европейската група за мониторинг“ относно Знака за европейско наследство, 19 декември 2016 г.

²³ Резолюция на Европейския парламент относно изпълнението на програма „Творческа Европа“, P8_TA (2017) 0062, 2 март 2017 г., P8_TA(2017)0062, 2 март 2017 г.

33 Резултатите от тази координация не са видими в различните регламенти за фондовете на ЕС. Макар регламентите да отразяват в различна степен някои от елементите на Програма 2007, с изключение на програмата „Творческа Европа“, нито един от фондовете на ЕС не се позовава конкретно на нея и повечето не разглеждат културата като цел (вж. точка **24** и *приложение II*).

34 В Регламента за определяне на общоприложими разпоредби за структурните фондове²⁴ (ROP) се въвеждат механизми за насърчаване на координацията между фондовете, а именно чрез създаване на обща стратегическа рамка и изискване държавите членки да докладват относно договореностите за координация между фондовете на ЕС в рамките на СП и ОП. Сметната палата установи слабости в договореностите за координация специално по отношение на културните обекти.

35 На първо място, въпреки че обектите на културното наследство биха могли да бъдат финансирани чрез различни ЕСИ фондове в зависимост от техните цели, при приемането на СП и ОП Комисията не оценява взаимното допълване и възможните полезни взаимодействия при използването на фондовете на ЕС специално за обектите на културното наследство. Договореностите за координация, описани в ОП и СП, са общи и невинаги споменават специално културните обекти. По-конкретно Сметната палата анализира начина, по който СП, националните програми по ЕЗФРСР и оперативните програми по ЕФРР разграничават, от една страна, инвестициите в културни обекти по линия на ЕЗФРСР и, от друга — тези по ЕФРР. В четири държави членки разликите между двата фонда на ЕС не са ясни и те потенциално биха могли да финансират един и същ вид проекти.

36 Второ, координацията с програмата „Творческа Европа“ или с нейния предшественик („програма Култура“²⁵) не е спомената в извадката от стратегическите документи на три държави членки, включени в одита на Сметната палата. Накрая, на равнище проект четири от 21-та оценени процедури за подбор в извадката на Сметната палата специално са получили точки, свързани с взаимно допълване с други фондове на ЕС като критерий за финансиране, макар и без да се споменава конкретно програмата „Творческа Европа“. В резултат на това само в един от културните обекти, включени в извадката на Сметната палата, има проект по програма „Творческа Европа“, който допълва проект по ЕФРР.

²⁴ Регламент (ЕО) № 1303/2013 за определяне на общоприложими разпоредби за ЕСИ фондовете (ОВ L 347, 20.12.2013 г., стр. 320–469).

²⁵ Решение № 1855/2006/ЕО от 12 декември 2006 г. за създаване на програма Култура (2007—2013 г.)(ОВ L 372, 27.12.2006 г., стр. 1—11).

ЕФРР е инструмент за структуриране на инвестициите на държавите членки в културни обекти, но тези инвестиции не се разглеждат като приоритет за ЕФРР

37 В една подходяща рамка за инвестиции в културни обекти фондовете на ЕС с най-достъпното финансиране, и по-специално ЕФРР, следва да отразяват културната рамка на ЕС в своите политики. Предвид това целите на Комисията в областта на културата следва да бъдат ясно отразени в споразуменията за партньорство и в оперативните програми на държавите членки.

Общата сума на ЕС, изразходвана за инвестиции в културни обекти, не подлежи на специален мониторинг

38 Въпреки че разходите за култура представляват само малка част от общия бюджет на ЕФРР (около 4,7 млрд. евро, планирани за програмния период 2014—2020 г., или 2,3 %), той е най-важният източник на финансиране от ЕС за инвестиции в културни обекти. В РОР се изисква органите в държавите членки да докладват разходите по категории интервенции. Една от тях е „Опазване, развитие и популяризиране на публични активи в областта на културата и културното наследство“. Категорията обаче е по-широка от инфраструктурните инвестиции и държавите членки не я използват последователно. Развитието на обхвата на инвестициите на ЕФРР в културата и неговите механизми за мониторинг са представени в *приложение VIII*.

39 През 2014 г. Комисията е изготвила карта на наличните средства от ЕС за действия в областта на културното наследство²⁶. Тя се счита за „неизчерпателна“²⁷. Картата не предоставя подробни и актуализирани данни относно размера на финансирането от ЕС, отпуснато и изразходвано за културното наследство, включително относно свързаните с това физически инвестиции. Тази информация не е известна, тъй като не всички фондове на ЕС изискват от държавите членки и бенефициентите да предоставят систематично информация за мерките в областта на културата.

²⁶ Изготвяне на карта на дейностите в областта на културното наследство в политиките и програмите на ЕС, версия от 2014 г. (https://www.europa-creativa.eu/Files/uploads/29-2014-heritage-mapping_en.pdf) и актуализация от 2017 г. (https://ec.europa.eu/culture/sites/culture/files/2014-heritage-mapping-version-2017_bg.pdf).

²⁷ „Ibid, версии от 2014 г. и 2017 г., стр. 2.“

40 Комисията се стреми да хармонизира различните видове статистически данни за разходите на сектор „Държавно управление“ в областта на културата и за въздействието от тях. Основният референтен източник на ЕС за такива статистически данни е доклад от 2012 г. на мрежата ESSnet в областта на културата²⁸ Евростат следи дейността, осъществявана от мрежата²⁹. Укрепването на фактологичната основа на равнището на ЕС е също така един от основните принципи на прилаганата понастоящем Европейска рамка за действие в областта на културното наследство²⁰. До момента обаче няма задължителна рамка на ЕС за събиране на данни и докладване относно културата или културните обекти.

ЕФРР предоставя рамка за инвестиции на държавите членки в културни обекти

41 В свой одитен доклад от 2017 г.³⁰ Сметната палата посочи, че настоящият Регламент за ЕФРР предвижда по-структуриран подход за интервенциите на ЕС, отколкото през програмния период 2007—2013 г., като изисква оперативните програми да определят по по-надежден начин целите на интервенциите (конкретни цели/резултати) и как се очаква те да бъдат постигнати (необходимото финансиране, действията, които трябва да бъдат предприети, и очакваните крайни продукти/услуги). Това важи в особена степен, когато действията са насочени към инвестиционни приоритети, като например културното наследство (вж. точка **44**).

42 В рамката за периода 2014—2020 г. също така има подобрения по отношение на показателите за измерване на подкрепата от ЕФРР за културни обекти, като с приложимия регламент е определен общ показател за крайните продукти/услуги по отношение на културните обекти. За програмния период 2021—2027 г. Комисията предлага да се увеличи броят на общите показатели, свързани с културните обекти, и за първи път да бъдат включени общи показатели за резултати (вж. **приложение VIII**). В публикувано наскоро свое становище ЕСП приветства въвеждането на общи показатели и изрази мнение, че те представляват важна стъпка към засилване на акцента върху изпълнението³¹.

²⁸ Окончателен доклад на мрежата на Европейската статистическа система в областта на културата (ESSnet-Култура), 2012 г.

²⁹ Вж. например ръководството за статистическите данни в областта на културата на Евростат, издание от 2018 г.

³⁰ Специален доклад № 02/2017 „Договарянето от страна на Комисията на споразумения за партньорство и програми в областта на сближаването за периода 2014–2020 г. се характеризира с по-добро насочване на разходите към приоритетите на „Европа 2020“, но и с по-сложни механизми за измерване на резултатите“.

³¹ Точка 59 от Становище № 6/2018 на ЕСП.

43 Голямото значение на рамката на ЕФРР е видно в културните стратегии на трите държави членки, посетени от одиторите. В Полша културната стратегия разглежда културата като средство за постигане на икономическото и социално сближаване, което се цели с ЕФРР. В Италия правителството е разработило национална програма за финансиране, която да допълни националните ОП по ЕФРР за областта на културата³² с едни и същи цели и критерии за финансиране. В Португалия Комисията е поискала финансиране от ЕС за изготвянето на карта, в която да бъдат анализирани нуждите от инвестиции в културни обекти и да бъдат определени инвестиционните приоритети.

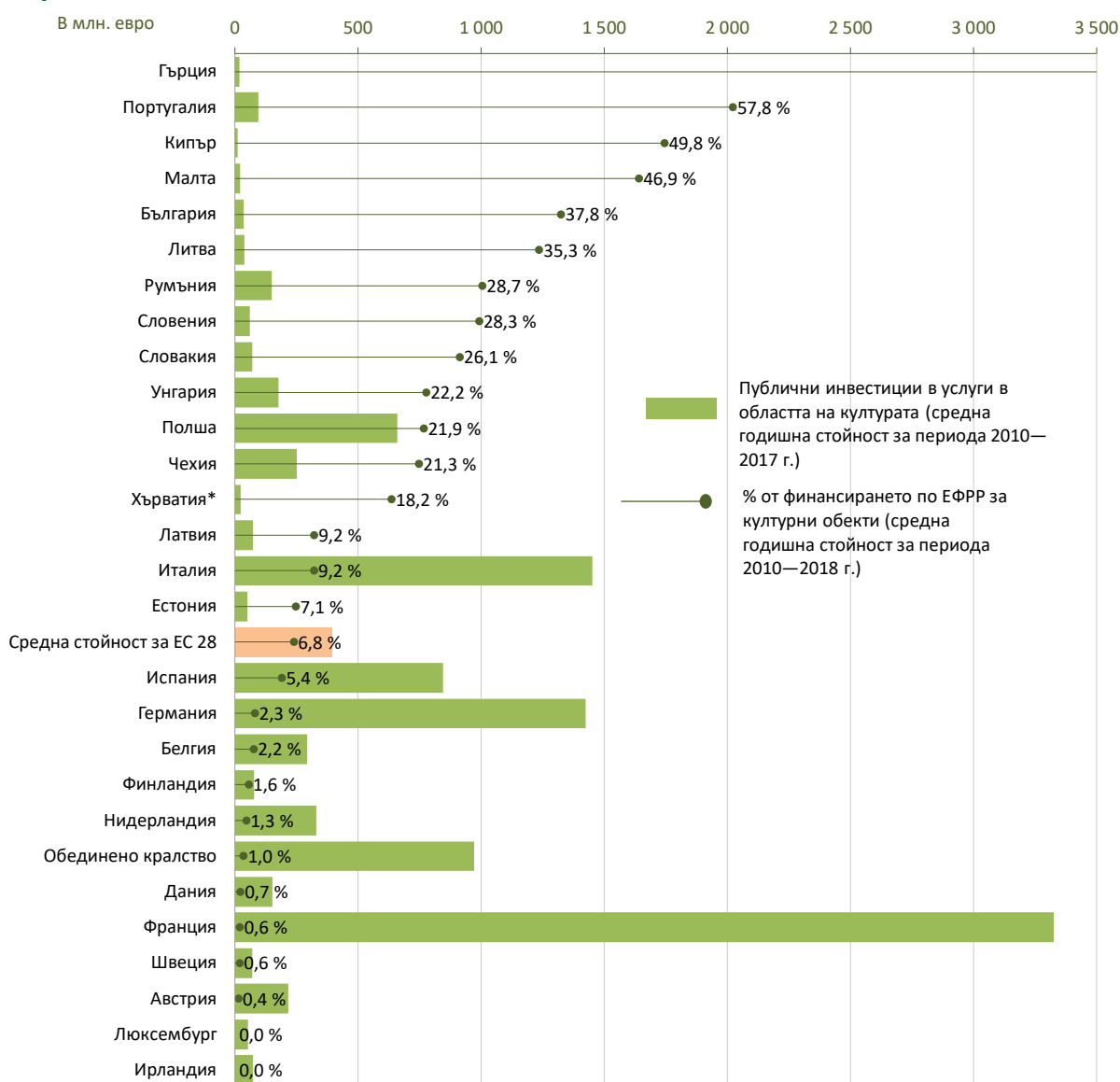
ЕФРР е важен източник на финансиране за публични инвестиции в културни обекти за някои държави членки

44 В Регламента за ЕФРР има набор от тематични цели (ТЦ) и инвестиционни приоритети, между които държавите членки могат да избират съобразно нуждите си. През програмния период 2014—2020 г. подкрепата за културни обекти е насочена специално към обекти на културното наследство по инвестиционен приоритет 6 в) „Съхраняване, опазване, популяризиране и развитие на природното и културното наследство“ в рамките на ТЦ 6 „Съхраняване и опазване на околната среда и насърчаване на ефективното използване на ресурсите“. Културните обекти също могат да бъдат подпомагани в рамките на други инвестиционни приоритети, а именно като част от подкрепата на ЕФРР за иновации (ТЦ1) или за конкурентоспособност на МСП (ТЦ3), или когато са част от по-широка стратегия за териториално развитие, която насърчава заетостта (ТЦ8) или социалното приобщаване (ТЦ9). Обновяването на градската среда, в рамките на инвестиционен приоритет 6 д), е също така общ приоритет, избран от ОП за подпомагане на културни обекти.

45 За периода 2010—2017 г. размерът на средствата от ЕФРР, инвестирани в културни обекти, е около 750 млн. евро годишно. Над 25 % от всички публични инвестиции в областта на културните услуги са реализирани в около една трета от държавите членки, а повече от 50 % — в Португалия и Гърция (вж. [фигура 1](#)). Поради това фондът е важен източник на финансиране за инвестиции в културни обекти за много държави членки. Според проучването на Сметната палата 44 % от проектите е нямало да бъдат изпълнени без подкрепа от ЕФРР, а 48 % са щели да бъдат отложени или са щели да бъдат изпълнени с ограничен обхват.

³² „Programma di Azione e Coesione Complementare al PON Cultura e Sviluppo 2014-2020“.

Фигура 1 — Финансиране от ЕФРР и капиталови инвестиции на държавите членки в културни обекти, средна годишна стойност за периода 2010—2017 г.



Бележки: 1) Сметната палата използва данни от Евростат за публичните разходи за услуги в областта на културата (COFOG: GF08.2) за оценка на инвестициите на държавите членки в културни обекти. Това е най-точната налична оценка. Капиталовите инвестиции за услуги в областта на културата включват: инвестиционни субсидии (D92), бруто образуване на основен капитал (P.51g) и придобиване минус отписване на непроизведени нефинансови активи (NP). Цифрите представляват средната годишна стойност на сумите, изразходвани от националните и местните администрации (разходи на сектор „Държавно управление“) за периода 2010—2017 г.; 2) инвестициите на ЕФРР в културни обекти, изразени като средногодишна стойност, включват разходите, отчетени за културни обекти за програмния период 2007—2013 г. и програмния период 2014—2020 г. (до 2018 г.);

* За Хърватия са взети предвид само средствата, изразходвани в рамките на текущия програмен период.

Източник: ЕСП въз основа на данни на Евростат, разходи на сектор „Държавно управление“ по функции (COFOG), онлайн код на данните: [Gov_10a_exp], както и въз основа на платформата за свободно достъпни данни на политиката на сближаване и информация на Комисията.

46 На национално равнище одиторите откриха примери за това как държавите членки разнообразяват източниците на приходи от културни обекти и за разработването на схеми за финансиране, които се основават на частни средства (вж. [каре 2](#)). Диверсификацията на финансирането за културното наследство също така е една от темите, разглеждани от Съвета в работния план за културата за периода 2019—2022 г.³³

Каре 2

Примери за схеми за финансиране, разработени на национално равнище

Лотария в областта на културното наследство (Франция): По примера на Обединеното кралство през 2018 г. френското правителство стартира национална лотария в областта на културното наследство, за да подкрепи възстановяването на някои емблематични обекти (през посочената година са събрани 20 млн. евро за възстановяване на 18 обекта).

Лотария в областта на културното наследство (Италия): От 1997 г. насам част от лотарийните приходи е запазена за Министерство на културното наследство и се разпределя за широк спектър от проекти в областта на културното наследство в цяла Италия, свързани с възстановяване и опазване на различни обекти, включително археологически, исторически и художествени проекти, проекти за архивиране и библиотекарство, както и за възстановяване на ландшафтното устройство и културните дейности. Проектът „Ex-Convento di Sant Antonio“ е един от четирите проекта в извадката на Сметната палата, който е получил около 2,4 млн. евро по „Programma Triennale Lotto 2007—2009“. Пантеонът в Рим и гръцкият театър в Сиракуза са други примери за финансирани културни обекти.

Коригиращо данъчно облагане (Полша): През 2018 г. Полша създава нов фонд за финансиране на опазването и обновяването на историческите обекти. Финансирането произтича от административните глоби, наложени за нарушения на изискванията за опазване на историческите обекти.

³³ Вж. точка [07](#).

Инвестициите в културни обекти не се разглеждат като приоритет за ЕФРР

47 ЕФРР има за цел да насърчава икономическото, социалното и териториалното сближаване — една от основните мисии на ЕС, както е предвидено в ДЕС³⁴. Тази мисия, заедно с целите на стратегията „Европа 2020“ за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж, е довела до създаването на рамка на ЕФРР, в основата на която са икономическите и социалните съображения. Следователно инвестициите в културни обекти са средство за постигане на определена цел и следва да се финансират само когато оказват социално-икономическо въздействие.

48 В допълнение към социално-икономическата обосновка, Регламентът за ЕФРР за периода 2014—2020 г. въвежда ограничения за инвестициите в културни обекти по линия на ЕФРР, като финансира само малка по мащаб инфраструктура. Не е ясно как тази разпоредба допринася за целите, определени в програмите на Комисията за културата. Освен това в първоначалния регламент не е ясно какво се има предвид под „малък по мащаб“, което създава несигурност по отношение на видовете проекти, които могат да бъдат финансирани по ЕФРР.

49 Това ограничение на ЕФРР се тълкува по различни начини. Първо, Комисията е определила административно понятието „малък по мащаб“ като инвестиции с обща стойност до 5 млн. евро (10 млн. евро за обекти на ЮНЕСКО)³⁵. Вследствие на жалба, подадена от единадесет държави членки до Комисията³⁶, Комисията е заявила, че има гъвкавост по отношение на това как различните малки по мащаб инфраструктури могат да бъдат подкрепяни като част от една интегрирана операция. Само четири години по-късно преразгледаният Регламент за ЕФРР за периода 2014—2020 г. изяснява правното основание, като определя прагове до 10 млн. евро (20 млн. евро за обектите на ЮНЕСКО) на допустимата подкрепа от ЕФРР.

³⁴ Член 3, параграф 3 от ДЕС.

³⁵ Служби на Комисията, насоки за служителите; Определение на „малък по мащаб“ по отношение на инфраструктурата съгласно Регламента за ЕФРР, версия 1.0, 7 юли 2014 г.

³⁶ Информационна бележка от делегацията на Полша до Съвета относно „Необходимостта от повишаване на максималната стойност на малката по мащаб инфраструктура в областта на културата, изпълнена в рамките на Европейския фонд за регионално развитие през периода 2014—2020 г.“, 8561/15, 6 май 2015 г.

50 Поради това ограничение на финансирането инвестициите в културни обекти са обект на задълбочена проверка от страна на Комисията по време на преговорите за периода 2014—2020 г. и не са определени като приоритет за инвестициите по ЕФРР. В трите посетени държави членки и за оперативните програми и споразумения за партньорство, включени в извадката, Комисията не е определила инвестициите в културата като приоритет по време на преговорите и е изразила мнението, че действията в тази област следва да се насочват чрез електронната култура³⁷ (Италия и Полша) и в контекста на насърчаването на културните и творческите сектори³⁸ (Полша и Португалия). Комисията е предложила също така намаляване на отпускните средства за инвестиции в областта на културата (Полша и Италия) и е наложила ограничения във финансирането във всички случаи.

51 Политиките в областта на културата на държавите членки не са специално оценени по ЕФРР. По отношение на СП и ОП, включени в извадката на Сметната палата, Комисията не е изисквала от държавите членки да планират интервенции в областта на културата в съответствие с Европейската програма за култура на Комисията, при приемането им за програмния период 2014—2020 г.

Разлики в ефективността и устойчивостта на одитираните проекти по ЕФРР

52 Сметната палата оцени ефективността на проектите по ЕФРР, насочени към културни обекти, въз основа на това доколко са постигнати проектните цели и планираните резултати. Одиторите оцениха по-специално постигането на икономическите, социалните и културните цели. Тяхното изпълнение води до външно въздействие в обществото.

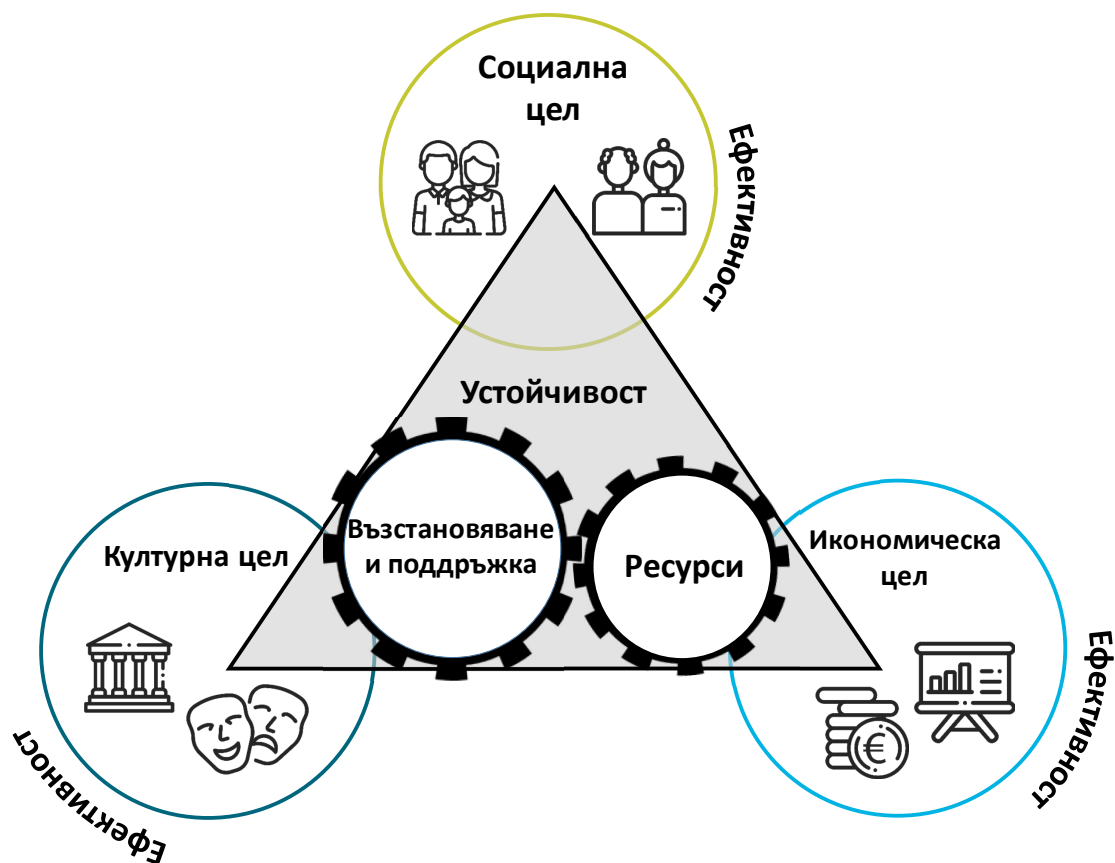
53 Оценихме устойчивостта като способност на даден обект да продължи своята дейност, което изисква редовна поддръжка и, когато е необходимо, възстановяване на физическата инфраструктура. Продължаването на дейността изисква също и да се осигурят финансови и човешки ресурси. Тези дейности са вътрешни за културния обект.

³⁷ По тематична цел 2 „Подобряване на достъпа до ИКТ и на тяхното използване и качество“.

³⁸ По тематична цел 3 „Повишаване на конкурентоспособността на МСП“.

54 Описаните цели и факторите за устойчивост са взаимосвързани (вж. [снимка 2](#)). По принцип даден културен инвестиционен проект оказва въздействие върху постигането и на трите цели, както и върху устойчивостта на културния обект. Това въздействие обаче може да се реализира в противоречиви посоки. Икономическите цели могат да повишат финансовата устойчивост на обекта, но да попречат на неговото опазване (напр. свръхтуризъм, намаляване на разходите за поддръжка). Някои социални цели могат да доведат до намаляване на финансовата устойчивост (напр. намаляване на входните такси) или да възпрепятстват опазването на обекта (например прекалена посещаемост). Културните цели могат да увеличат социалното приобщаване и да генерират икономически ползи, но те също така могат да окажат отрицателно въздействие върху финансовата устойчивост на обекта (напр. увеличаване на разходите, тъй като диапазонът на предлаганите културни дейности нараства).

Графика 2 — Зависимост между ефективност и устойчивост по отношение на културните обекти



Източник: ЕСП.

Завършените одитирани проекти са били в експлоатация, но техните цели са предимно икономически и невинаги е възможно да се установи дали са били постигнати

55 Проектите по ЕФРР следва да постигат целите, определени при подбора на проектите. За да се измери постигането на целите, бенефициентите на проекти по ЕФРР следва да определят подходящи показатели и да докладват за надеждния напредък при достигане на целевите нива. След приключване на проекта по ЕФРР културните обекти следва да бъдат активни и да допринасят за постигането на целите в ОП, от които се финансират.

Разгледаните оперативни програми и проекти по линия на ЕФРР са насочени предимно към постигането на икономически цели, а в по-малка степен — към социални и културни цели

56 В съответствие с целите на ЕФРР всички ОП в извадката на Сметната палата разглеждат културните обекти като ресурс за подобряване на конкурентоспособността на икономиката или за развитие на териториите (вж. [приложение IX](#)). Това се осъществява чрез стратегии за насърчаване на туризма или за градско развитие (вж. [каре 3](#)).

Каре 3

Пример за стратегия за градско развитие

Катовице е столицата на воеводство Śląskie — центърът на най-големия метрополис в южна Полша с население от 4,8 млн. души. Регионът процъфтява през 19^{-ти} век благодарение на бързото развитие на минната и стоманодобивната промишленост. От края на деветдесетте години на 20^{-ти} век Катовице поставя началото на стратегическо преориентиране, насочено към културата като основен приоритет за града.

Одитираният проект, свързан с полския национален радиосимфоничен оркестър (NOSPR), е резултат от тази стратегия. Районът, където понастоящем е разположен NOSPR, е бил въгледобивна мина.

Бивша въгледобивна мина в центъра на Катовице, Полша



© Град Катовице.

Източник: Град Катовице

Освен NOSPR, в същия район за период от десет години градът е изградил и Международен конгресен център и музей („Muzeum Śląskie w Katowicach“). Трите големи инвестиции възлизат на около 231 млн. евро и са получили значителна подкрепа от ЕФРР (123 млн. евро). За тези инвестиции през 2015 г. на Катовице е присъден знакът на ЮНЕСКО „Творчески град на музиката“, а през 2018 г. градът е домакин на среща на високо равнище на ООН по въпросите на климата.

Район след градска рехабилитация, Катовице, Полша



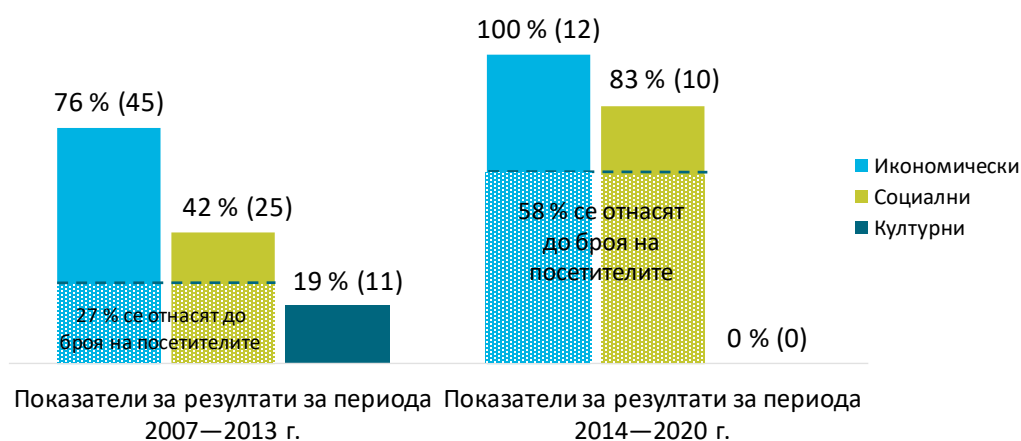
© Град Катовице.

Източник: Град Катовице

57 Водещата позиция на икономическите цели е видна при оценката на показателите за резултати на равнището на оперативните програми и проектите. По отношение на одитираните приоритетни оси 26 от 32-та определени показателя за резултати имат за цел да обхванат икономическия ефект от интервенциите по линия на ЕФРР. В *приложение IX* е обобщено как различните цели на одитираните приоритетни оси се измерват чрез показатели за резултати. То показва значението на икономическото измерение; всички одитирани приоритетни оси имат икономическа цел и през двата програмни периода.

58 На равнище проекти всички показатели за резултати, избрани от бенефициентите на одитираните проекти за периода 2014—2020 г., и 45 от 59 показателя за резултати за програмния период 2007—2013 г. измерват икономическото въздействие на проектите (вж. *фигура 2*).

Фигура 2 — Процент (брой) на показателите в одитираните проекти, които измерват културните, социалните и икономическите цели



Бележка: 1) През периода 2014—2020 г. има само пет проекта с показатели за резултати; 2) Всеки показател може да измерва повече от една цел и следователно общият сбор може да бъде по-голям от 100 %.

Източник: ЕСП.

59 Що се отнася до социалните цели, необходимостта от засилване на социалното въздействие на културните интервенции е широко изразена от Комисията в Програмите, както и от Парламента³⁹ и от Съвета⁴⁰. Специално внимание е отделено на интегрирането на мигрантите, на насърчаването на баланса между половете и на работата в рамките на партньорства между сектора на културата и други сектори. На неотдавнашна неофициална среща относно опазването на културното наследство, проведена между министрите на държавите — членки на ЕС, отговарящи за европейските въпроси, и министрите на културата, те призовават за насърчаване на ангажираността и осведомеността на европейската младеж по отношение на културното наследство⁴¹.

60 Одитираните приоритетни оси със социални цели са насочени главно към подобряване на достъпността на културните обекти или към засилване на социалното сближаване. Най-често използваният показател за измерване на социалните аспекти на проектите е броят на посетителите (вж. *фигура 2*). Въздействието, което културните обекти имат върху посетителите, като например благосъстояние, подкрепа за групи в неравностойно положение или насърчаване на образователни мерки, често не се документира с конкретни показатели. Въпреки това в 10 от 11-те завършени проекта, посетени от одиторите, в различна степен са били извършени социални дейности (вж. *каре 4*).

³⁹ Резолюция на Европейския парламент относно изпълнението на програмата „Творческа Европа“, P8_TA (2017) 0062, 2 март 2017 г.; и Проект за законодателна резолюция на Европейския парламент относно предложението за създаване на програма „Творческа Европа“ (2021—2027 г.), A8—0156/2019, 4.3.2019 г.

⁴⁰ Закljučения на Съвета относно взаимодействието на културата и творчеството с други сектори с цел да се стимулират иновациите, икономическата устойчивост и социалното приобщаване (ОВ С 172, 27.5.2015 г., стр. 13–16).

⁴¹ Обща декларация, приета на неформалната среща на министрите на държавите — членки на ЕС, отговарящи за културата и европейските въпроси, относно опазването на европейското наследство, Париж, 3 май 2019 г.

Каре 4

Пример за социални дейности, развити в културен обект

Театърът „Сан Карло“ в град Неапол е най-старата опера в света, която още функционира. Театърът е не само опера, но и място, където посетителите могат да видят танцови представления, концерти и изложби, да посетят музея на театъра или да направят обиколка с екскурзовод. Театърът се съсредоточава по-специално върху ангажирането на младите хора. Освен училище по балет, културният обект има и образователен проект в партньорство с асоциация, финансирана по програма „Творческа Европа“. Целта на проекта е децата да бъдат научени от ранна възраст да пеят и да обичат оперите, първо чрез поредица от курсове за обучение на учителите за тази цел, а след това чрез подкрепа за тях при обучението на учениците в училищата. След приключване на музикалното обучение учителите, учениците и членове на семейството имат представление в театъра. Учениците играят и пеят на сцената в акомпанимента на професионални певци и оркестъра, като носят саморъчно направени костюми.

Teatro di San Carlo, Неапол, Италия



© ph. Luciano Romano.

Архитект: Giovanni Antonio Medrano.

Източник: Teatro di San Carlo.

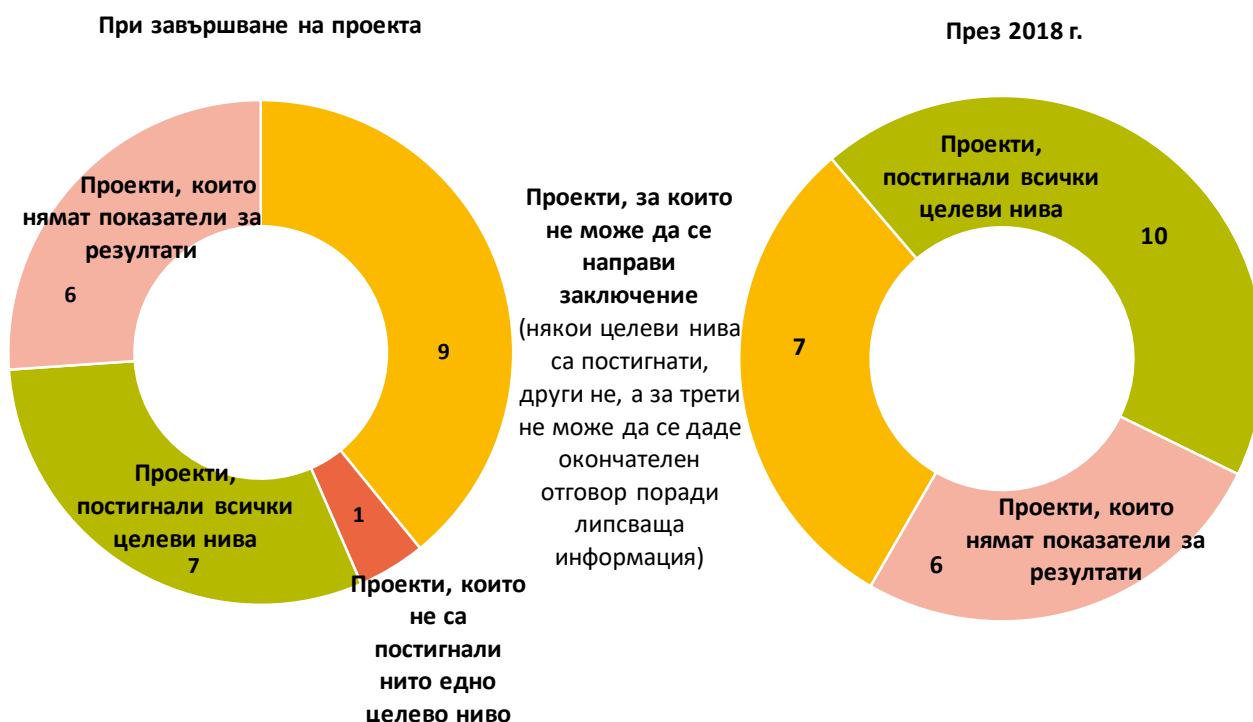
61 Що се отнася до културните цели, одитираните приоритетни оси са насочени основно към опазването на културното наследство. Не всички от тях имат ясно определена културна цел, а тези, които имат такава, в повечето случаи нямат определени показатели за резултати, с които да се измерва постигането на въпросните цели (вж. [приложение IX](#)). При подбора на проектите в почти половината от одитираните процедури културните аспекти не са счетени за целесъобразни от страна на управляващите органи на ЕФРР (вж. [приложение V](#)).

Всички завършени одитирани проекти са функционирали по време на одита, но изпълнението на проектите често не може да бъде оценено

62 Всичките единадесет завършени проекта, посетени от одиторите, са функционирали по време на одита, като екипите за управление на обектите са били ангажирани с тяхното опазване и популяризиране. За да оцени ефективността на проектите по отношение на поставените цели, Сметната палата анализира постигането на 71 показателя за резултати, докладвани от бенефициентите на 17 завършени проекта от извадката, които са имали показатели за резултати (вж. [приложение IV](#)).

63 По-малко от една трета от одитираните проекти са постигнали всички цели, поставени в рамките на определения период. За останалите проекти не може да се направи заключение за тяхното изпълнение (вж. [фигура 3](#)). По време на одита обаче други три проекта са постигнали своите цели. Въпреки това Сметната палата откри няколко слабости в подбора и докладването на показателите.

Фигура 3 — Изпълнение на проектите: брой завършени проекти, които постигат целевите нива, определени за показателите за резултати



64 Що се отнася до подбора на показателите, одиторите отбелязват, че шест проекта изобщо не са имали показатели за резултати. Това означава, че за около една четвърт от завършените проекти постигането на целите не може да бъде измерено чрез показатели за резултати. Освен това 16 от 71 показателя за резултати не могат да бъдат използвани, за да се направи заключение относно ефективността на проектите, тъй като те не са свързани с проектните цели. Други 12 на практика не са показатели за резултати, а показатели за крайни продукти/услуги.

65 И единадесетте посетени проекта, приключени по време на одита, имат показатели за резултати. Одиторите анализираха надеждността на постиженията, отчетени от бенефициентите по тези показатели, и стигнаха до заключението, че 18 от 35-те отчетени постижения не са надеждни поради неправилно изчисление на постиженията, липса на данни, които да ги потвърдят, или поради факта, че оценките не могат да бъдат проверени (вж. [таблица 3](#)).

Таблица 3 — Надеждност на отчетените постижения, свързани с показателите, на посетените завършени проекти, по брой показатели

	Показатели за резултати	От които „Брой на посетителите“
Общо	35	13
Надеждни	16	2
Ненадеждни	18	11
<i>От които</i>		
<i>Неточно изчисление</i>	6	3
<i>Липса на данни</i>	7	5
<i>Няма проверими оценки</i>	5	3

Източник: ЕСП.

66 „Брой на посетителите“ е най-често използваният показател от страна на бенефициентите на посетените проекти, но той често не е надежден (вж. [таблица 3](#)). Само в два от деветте завършени проекта с показатели за броя на посетителите одиторите можаха да получат същата стойност за броя на посетителите, докладван на управляващите органи. Освен това връзката между увеличението на броя на туристите и вида на извършената работа невинаги е видима. За три от 11-те посетени обекта на културното наследство обхватът на интервенциите е ограничен до дейности по частично възстановяване (напр. ремонт на покрив или обновяване на определени помещения), които не могат да доведат пряко или изключително до увеличаване на броя на посещенията на туристи.

Постигането на целите на оперативните програми невинаги зависи пряко от индивидуалното изпълнение на проектите

67 В предишен доклад Сметната палата вече стигна до заключението, че показателите за резултати по ЕФРР за периода 2014—2020 г. не са специално свързани с финансираните по програмата интервенции⁴². Що се отнася до одитираните ОП, и за двата програмни периода определените показатели за резултати са също ограничени като цяло във възможностите си да измерват

⁴² Точки 116 и 117 от Специален доклад № 2/2017 на ЕСП „Договарянето от страна на Комисията на споразумения за партньорство и програми в областта на сближаването за периода 2014–2020 г. се характеризира с по-добро насочване на разходите към приоритетите на „Европа 2020“, но и с по-сложни механизми за измерване на резултатите“.

напредъка към постигането на набелязаните цели. Почти половината от показателите за резултати на ОП не се влияят пряко от конкретните резултати от проектите по ЕФРР, а от външни фактори (вж. **каре 5**). На равнище проекти постигането на повече от половината от набелязаните цели нива за показателите за резултати, определени от проектите, не влияе пряко върху резултатите, постигнати на равнище ОП, тъй като оперативните програми не включват тези показатели.

Каре 5

Пример за показател за резултати, определен на ниво ОП, който не измерва прякото въздействие от проектите

Оперативната програма на Португалия за централния регион за периода 2014—2020 г. е насочена към насърчаване на региона като най-добра туристическа дестинация. Това се извършва чрез насърчаване на опазването и туристическото популяризиране на културното и природното наследство. По тази причина ЕФРР финансира дейности за обновяване и възстановяване на обекти на културното наследство, включително обекти на ЮНЕСКО.

За да се измери успехът на мерките, в ОП е определен показател за резултати „Брой нощувки в хотели и в други туристически обекти за настаняване в региона“. През 2017 г. поставеното за 2023 г. целево ниво вече е надхвърлено с около 24 %, поне отчасти благодарение на туристическия бум в държавата членка. Въпреки че проектите по ЕФРР може да са допринесли за този резултат, следва да се отбележи, че през 2017 г. проектите едва са започвали да бъдат изпълнявани (по приоритетна ос 7 са заделени само 68 % от наличните общи допустими разходи). Следователно приносът на проектите по ЕФРР е ограничен и е засегнат от външни фактори. Показателят за резултати измерва въздействието на интервенциите по линия на ЕФРР, а не резултатите, т.е. преките ефекти.

Не се отделя достатъчно внимание на устойчивостта на културните обекти

68 Необходимо е да се гарантира устойчивостта на инвестициите на ЕС на всички етапи на проектите. Първата стъпка е да се провери на етапа на кандидатстване, че бенефициентите са в състояние да експлоатират или да продължат да експлоатират обекта. Поради тази причина културните обекти, които се възползват от инвестициите на ЕС, следва да имат амбицията да станат самофинансиращи се във възможно най-голяма степен⁴³ (т.е. като покриват

⁴³ Проект на тематични насоки на Комисията за служителите „Подкрепа на инвестициите, свързани с културата, туризма и спорта“, версия 1 — 13/05/2013 г.

оперативните си разходи чрез оперативни приходи). Поддръжката е от основно значение за опазването на културните обекти; тя следва да бъде правилно планирана, за да се ограничат разходите за бъдеща работа и влошаването на състоянието на обекта. Следва да бъдат въведени механизми за мониторинг, за да се оцени дали резултатите от инвестициите на ЕС ще продължат да съществуват във времето.

Изискванията на ЕФРР не са насочени към запазване на финансираните културни обекти

Обектите на културното наследство по-специално се нуждаят от постоянна поддръжка и са изправени пред редица рискове за тяхното опазване

69 В хартите от Венеция и Краков⁴⁴ се признава важността на редовната поддръжка за опазването на културното наследство. Всички посетени бенефициенти докладваха, че извършват редовни оценки на физическото състояние на своя обект, но решенията за поддръжка се вземат от бенефициентите и са под различна форма. ICOMOS подчертава, че културните обекти в ЕС не са достатъчно фокусирани върху превантивната и редовната поддръжка. Само в един от посетените обекти на културното наследство има приоритетен и предвиден в бюджета многогодишен план за поддръжка. Това е добра практика, която се изисква за обектите от списъка на световното културно и природно наследство на ЮНЕСКО⁴⁵ (вж. **каре 6**) и се препоръчва за всички обекти на културното наследство⁴⁶.

⁴⁴ Харта от Венеция, „Международна харта за опазване и възстановяване на паметници и обекти“, 1964 г. и Харта от Краков „Принципи за опазване и възстановяване на архитектурното наследство“, 2000 г.

⁴⁵ Насоки за управление на обекти от световното културно и природно наследство, ICCROM, ЮНЕСКО, ICOMOS, 1998 г. и ICOCOMS, оценки на кандидатурите за културна и смесена собственост, доклад за Комитета по световно наследство, 43-то заседание, WNC-19/43.COM/INF.8B1, 2019 г.

⁴⁶ Член 4 от Хартата от Венеция.

Каре 6

Пример за план за поддръжка

От 2015 г. насам в археологическия парк „Помпей“ е въведен всеобхватен план за мониторинг и поддръжка за защита на неговите сгради, изкуство и артефакти от влошаване. В плана са предвидени различни компоненти, определящи: i) приоритетите за интервенция с цел опазването на обекта и съответния им график; ii) мерките за подобряване на условията за използването на обекта и за насърчаване на свързания с това туризъм; iii) мерките за намаляване на рисковете от природни бедствия; iv) правилата за управление; и v) мерките за наблюдение. Също от 2015 г. в обекта е въведен цифров архив с информация за извършените работи по поддръжка и последващите проверки.

70 Извършени са работи по поддръжка на по-голямата част от единадесетте обекта на културното наследство, посетени от одиторите, като някои бенефициенти заявиха, че за в бъдеще са планирани още дейности. В три случая е било необходимо обектът да бъде ремонтиран изцяло поради липса на поддръжка в миналото. Това показва важността на редовната поддръжка.

71 Превантивната поддръжка е от основно значение и за справяне с различните рискове, пред които са изправени културните обекти по отношение на тяхното опазване. Резултатите от проучването на Сметната палата показват, че обектите на културното наследство са тези, които са изправени пред най-преките заплахи за тяхното физическо съхранение (вж. [фигура 4](#)). Основните установени рискове са местните условия, засягащи физическата структура на обектите (напр. дъжд, вятър, прах), и замърсяването. Най-големите рискове, пред които са изправени както бенефициентите на новата културна инфраструктура, така и обектите на културното наследство, обаче, са управлението и институционалните фактори (напр. недостатъчни финансови и човешки ресурси, липса на план за управление).

Фигура 4 — Рискове за опазването на културните обекти, установени от 27-те бенефициенти, включени в извадката на Сметната палата (като брой бенефициенти, които посочват съответния риск)



Източник: ЕСП въз основа на данните от проучването.

Поддръжката и оценката на риска не са включени като изисквания за финансиране на одитираните проекти по ЕФРР

72 Нито един от одитираните бенефициенти не е трябвало да докаже при кандидатстването за финансиране по линия на ЕФРР как ще се поддържа техният обект след приключване на проекта, нито да представи план за поддръжка. По-специално в случая на обектите на културното наследство, спешността на необходимата физическа работа на обекта също не е била сметана като важен фактор за средствата от ЕФРР, като само в четири процедури за подбор е дадено предимство на обекти, нуждаещи се от по-спешни действия. Органите в държавите членки обаче са изискали от бенефициентите да спазват определените в националното законодателство стандарти за качество относно строителните работи, които е трябвало да бъдат извършени по време на изпълнението на проектите, в 13 от 21 одитирани процедури за подбор (вж. [приложение V](#))

73 Регламентът за ЕФРР съдържа изискването да се изготвят национални или регионални оценки на риска с оглед управлението на бедствия, като се отчита адаптирането към изменението на климата. Това е условие за ефективното и ефикасно използване на средствата по линия на ЕФРР от тематичната цел за насърчаване на адаптирането към изменението на климата, превенцията и управлението на риска. Рамката на ЕФРР не изисква от държавите членки да

включват обектите на културното наследство, които са най-силно изложени на природни опасности, в своята национална или регионална оценка на риска. В неотдавнашно проучване на Комисията се посочва, че опазването на културното наследство от природни и причинени от човека бедствия продължава да страда от факта, че културното наследство не се разглежда изцяло или интегрирано като приоритет за управление на риска в извънредни ситуации⁴⁷. Комисията, заедно с държавите членки, разгледа този въпрос през декември 2019 г., като разработи Насоки за докладване относно управлението на риска от бедствия, които включват препратки към обекти на културното наследство, насърчаващи държавите членки да докладват, картографират и информират за потенциалното въздействие на рисковете от бедствия върху културното наследство⁴⁸. Все още предстои да се види как тези насоки ще се прилагат от държавите членки.

Съществува компромис между устойчивия туризъм и икономическите и социалните цели на обектите на културното наследство

74 Генерирането на социално-икономическо въздействие с инвестиции от ЕФРР в културни обекти се реализира най-вече от държавите членки със стратегии за насърчаване на туризма (вж. точка 56). Въздействието на тези инвестиции се измерва чрез „увеличение на броя на посетителите на обектите“ (вж. точка 66). Тези стратегии могат да имат обратен ефект върху опазването на обекти на културното наследство, които вече са изправени пред проблема с масовия туризъм. Влошаването на състоянието на обектите на културното наследство в резултат на масовия туризъм представлява риск, идентифициран от 38 % от управителите на обекти, участвали в проучването на Сметната палата (вж. **фигура 4**). По някои от посетените проекти вече са въведени мерки за ограничаване на броя на туристите или за управление на туристическия поток по по-устойчив начин (вж. **каре 7**).

⁴⁷ Европейска комисия, „Опазване на културното наследство от природни и причинени от човека бедствия, сравнителен анализ на управлението на риска в ЕС“, 2018 г.

⁴⁸ Насоките за докладване относно управлението на риска от бедствия бяха приети от Колегиума и публикувани през декември 2019 г. (ОВ С 428, 20.12.2019 г., стр. 8–33).

Каре 7

Пример за мерки, предприети за контрол на въздействието на свръхтуризма

Библиотека „Жуанин“ от началото на VIII век е едно от съкровищата на Университета на Коимбра в Португалия —един от най-старите университети в света и част от списъка на световното наследство на ЮНЕСКО. Тя е проектирана с архитектурни елементи, които позволяват съхраняването на библиографските произведения, които се съдържат там, като се поддържа постоянно ниво на температура и влажност. Поради ежедневните туристически посещения и честото отваряне на главната входна врата от масивно тиково дърво вътрешната температура и нивото на прах често варират, което оказва въздействие върху дългосрочното опазване на древните и често много редки библиографски произведения, които се съдържат в библиотеката.

За да се намали въздействието на туристическите посещения, Университетът на Коимбра е променил основния вход на обекта. Също така достъпът е ограничен до групи от максимум 60 души на интервали от 20 минути, а времето за престой на основния етаж е до 10 минути. Освен това наскоро Университетът е придобил камера за аноксия, която възстановява нивата на влажност и дезинфектира книгите от гъбички и паразити без използване на химикали.

Библиотека „Жуанин“, Коимбра, Португалия



© ph. Henrique Patricio.

Архитект: Gaspar Ferreira.

Източник: Университет на Коимбра.

75 В тези случаи следва да се даде приоритет на опазването на обекта, независимо от неговия непосредствен икономически и социален ефект. Понастоящем обаче, ако действие по даден обект не се очаква да породя такъв ефект, то не може да бъде финансирано по ЕФРР, дори ако е необходима спешна дейност (вж. точки **56—61**). Такъв е случаят и по програмата „Творческа Европа“. Това в миналото е било възможно в периода от 1997 до 2000 г. по програмата „Рафаел“⁴⁹, чиито цели включват опазване, съхранение и развитие на европейското културно наследство.

Неотдавнашно увеличение на усилията ЕС за опазване на културното наследство

76 След пожара в катедралата „Нотр Дам“ в Париж през 2019 г., 28-те министри на културата на държавите — членки на ЕС, призоваха за създаването на европейска мрежа, посветена на опазването на европейското наследство, и постигнаха съгласие, че въпросите, свързани със защитата, следва да бъдат разгледани в политиките на ЕС⁵⁰.

77 Комисията предприема непряко мерки за намаляване на риска по отношение на обектите на културното наследство чрез регламенти в областта на околната среда и енергетиката. От 2012 г. насам от държавите членки се изисква да правят оценка на въздействието върху обектите на културното наследство на публични и частни проекти със значително въздействие върху околната среда⁵¹. От 2018 г. насам държавите членки насърчават „По отношение на сградите, по които се извършва основно саниране [...], противопожарната безопасност и рисковете, свързани с интензивна сеизмична активност“⁵².

⁴⁹ Решение № 2228/97/ЕО за установяване на действия на Общността относно програма в областта на културното наследство, (ОВ L 305, 8.11.1997 г., стр. 31—38).

⁵⁰ Вж. точка **59**.

⁵¹ Член 3, буква г) от Директива 2011/92/ЕС относно оценката на въздействието на някои публични и частни проекти върху околната среда, изменена с Директива 2014/52/ЕС (ОВ L 124, 25.4.2014 г., стр. 1—18).

⁵² Член 7 от Директива 2012/27/ЕС относно енергийната ефективност, изменена с Директива (ЕС) 2018/844 (ОВ L 156, 19.6.2018 г., стр. 75—91).

78 В рамките на Европейската година на културното наследство Комисията е предприела инициатива за изложено на риск културно наследство. По тази инициатива е извършен сравнителен анализ на практиките за управление на риска в ЕС с цел обмен на опит и насърчаване на сътрудничеството между държавите членки, за да се предприемат действия за преодоляване на последиците от природни или предизвикани от човека бедствия върху културното наследство (вж. точка **73**). Също по време на Европейската година на културното наследство експертна група, ръководена от ICOMOS, е разработила принципи за качество на финансираните от ЕС проекти с потенциално въздействие върху културното наследство⁵³ Комисията все още не е установила своята позиция по въпроса как и дали тези принципи ще бъдат взети предвид на равнището на ЕС.

Одитираните културни обекти като цяло са зависими от публични субсидии и нямат голям стимул за увеличаване на приходите

Одитираните културни обекти като цяло са зависими от публични субсидии

79 Сметната палата анализира равнищата на самофинансиране на културните обекти, чиито проекти по ЕФРР са завършени. Равнището на самофинансиране представлява делът на оперативните разходи, които се покриват от приходите, генерирани от оперативната дейност на обекта („собствени ресурси“). Сметната палата счита, че даден обект има финансова самостоятелност, ако собствените приходи са по-високи или равни на оперативните разходи. Основахме своята оценка на финансовите отчети на обектите за 2018 г.

80 С изключение на три проекта, никой от 21-те одитирани културни обекта, за които има налични данни, не е бил финансово самостоятелен през 2018 г. Културните обекти разчитат предимно на публични субсидии, за да осъществяват дейността си. Частните дарения съществуват, но са незначителни по размер. В осем от 11-те културни обекта, получили дарения през 2018 г., те са покрили по-малко от 3 % от общите годишни оперативни разходи за всеки от тези обекти.

81 Освен това културните обекти разчитат до голяма степен на субсидии, за да финансират инвестиционните си разходи. По отношение на 13 от 23-те одитирани завършени проекта, инвестиционните проекти по линия на ЕФРР са финансирани изцяло от публични средства (ЕС или национални/местни публични субекти). Само два от одитираните проекти са получили частни дарения. Тази зависимост от публични субсидии представлява риск за устойчивото функциониране на културните обекти, тъй като публичните органи могат да намалят финансирането (вж. **каре 8**).

⁵³ ICOMOS, „Европейски принципи за качество за намеси, финансирани от ЕС, с потенциално въздействие върху културното наследство“, 2019 г.

Каре 8

Пример за рисковете, пред които са изправени културните обекти, разчитащи на публични субсидии, и за необходимостта от диверсифициране на източниците на приходи

От създаването си през 2012 г. Европейският център за солидарност в Гданск, Полша, е силно зависим от публични субсидии. През 2019 г. Министерство на културата и националното културно наследство на Полша е намалило своя принос за културния обект. Центърът за солидарност е трябвало да предприеме кампании за колективно финансиране в социалните медии, за да запази своята финансова устойчивост и да може да продължи обичайната си дейност. Според Центъра тези промени в публичното финансиране не застрашават съществуването на обекта, но без събраните средства са щели да бъдат необходими значителни промени в неговите дейности.

Настоящата рамка за финансиране не стимулира в достатъчна степен генерирането на приходи

82 В РОР за периода 2014—2020 г. се изисква бенефициентите да имат финансов капацитет за изпълнение на финансираните проекти⁵⁴. По отношение на проектите, генериращи нетни приходи, РОР също така изисква от бенефициентите да прогнозират потока от приходи и разходи, реализирани от проектите на ЕС, за да бъде определена частта от инвестиционните разходи, ако има такава, която трябва да бъде финансирана със средства на ЕС⁵⁵.

В предложението за РОР за периода 2021—2027 г. се съдържа изискването държавите членки да проверяват дали бенефициентите разполагат с достатъчно средства за покриване на оперативните разходи и разходите за поддръжка⁵⁶.

83 Поради това финансовата устойчивост на проектите е често използван критерий от страна на управляващите органи: той е включен в 20 от 21-те процедури за подбор, одитирани от Сметната палата — или за да бъдат първоначално преценени като потенциално допустими проекти за финансиране от ЕС (т.е. като критерий за допустимост), или за присъждане на точки при подбора на проекти (т.е. като критерий за подбор) — вж. [приложение V](#).

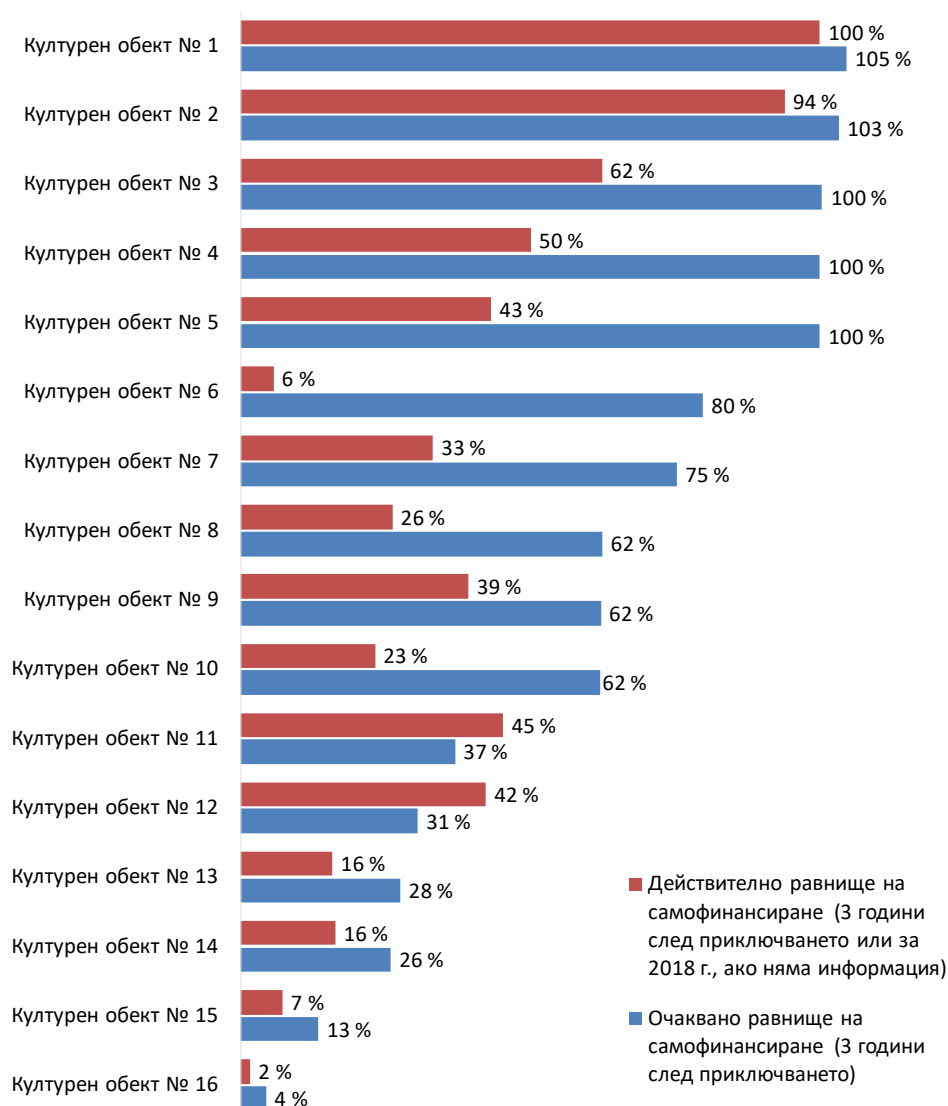
⁵⁴ Член 125, параграф 3, буква г) от РОР.

⁵⁵ Член 61 от РОР.

⁵⁶ Член 67, параграф 3, буква г), COM(2018) 375 final.

84 Управляващите органи считат, че посетените проекти са финансово устойчиви поради наличието на институционална рамка за подкрепа, която по принцип гарантира тяхната финансова устойчивост. В по-голямата част от случаите обаче действителните равнища на самофинансиране са по-ниски от първоначално предвидените в заявлението за съответния проект (вж. [фигура 5](#)). Три години след приключване на проектите само два от 16-те одитирани културни обекти, за които са налични данни, са постигнали своите първоначални прогнози, а при 6 равнището на самофинансиране е намаляло с над 50 %. Това се дължи на различни фактори, като например прекалено оптимистични финансови прогнози или големи промени в икономическия модел, планиран за културния обект.

Фигура 5 — Разлики между действителните и прогнозните равнища на самофинансиране



Бележка: Графиката се отнася до завършените проекти, за които има налични данни. Действителното равнище на самофинансиране е посочено за годината три години след приключване на проекта или, ако това не е възможно — за 2018 г.

Източник: ЕСП въз основа на финансовите отчети на бенефициентите.

85 Рамката на ЕФРР не стимулира бенефициентите да увеличават своите приходи. Изискванията на ЕФРР за проекти, генериращи приходи, предполагат, че колкото по-големи са създадените от проекта нетни приходи, толкова по-малка е подкрепата от ЕС⁵⁷. В четири посетени обекта на културното наследство обаче прогнозираните приходи и разходи са имали ограничено значение. Това се дължи на факта, че инвестициите на ЕС са насочени към конкретни части от културния обект (например покрив или специална зала), към които трябва да бъдат отнесени част от общите разходи и приходи на обекта, като тези разчети се основават на оценки и допускания, които невинаги са ясни.

86 Освен това в одитираните от Сметната палата процедури за подбор дейностите, генериращи приходи, рядко са били стимулирани. Само в един случай кандидатите са могли да получат до 3 точки, ако техният проект увеличи текущия си дял от частно финансиране. Всички участвали в събеседванията експерти заявиха, че културните обекти не оползотворяват пълния потенциал на дейностите, генериращи приходи, като например създаване на магазини за подаръци, отдаване на помещения под наем, разработване на стратегии за издаване на билети или засилване на патронажа (вж. [таблица 4](#)).

⁵⁷ Вж. също точка 97 от Становище № 6/2018 г. на ЕСП.

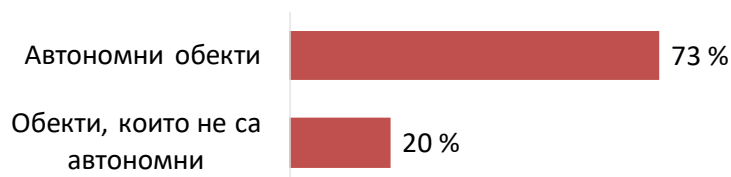
Таблица 4 — Дейности, генериращи приходи, в посетените културни обекти от проектите по линия на ЕФРР в извадката на Сметната палата, приключени по време на одита

Държава членка/проекти		Продажба на билети (например за посещения, изложения, изложби)	Магазини (напр. сувенири, книжарница)	Кетъринг (напр. кафене, ресторант)	Отдаване на помещения под наем	Набиране на средства (напр. спонсорство, дарения)
Португалия	Проект „OLIVA Creative Factory“	X	X	X	X	
	Centro Cultural de Viana do Castelo	X				
	Cathedrals Route	X	X			X
Италия	Помпей	X	X	X	X	X
	Villa Campolieto	X			X	X
	Театър „Сан Карло“	X	X	X	X	X
	Манастир „Sant Antonio“					
Полша	Полски национален радиосимфоничен оркестър	X			X	
	Център за солидарност	X	X	X	X	X
	Павилион с четири купола	X	X		X	X

Източник: ЕСП.

87 На равнище проекти в много случаи капацитетът и стимулът на одитираните културни обекти да диверсифицират собствените си приходи все още са били засегнати от правни и финансови ограничения. Според експертите, участвали в събеседванията, културните обекти често са изправени пред противоречиви стимули. Например генерирането на допълнителни приходи може да доведе до значителни съкращения на публичното финансиране. Културните обекти, които имат административна и финансова автономност, имат по-високи равнища на самофинансиране (вж. [фигура 6](#)).

Фигура 6 — Действителни равнища на самофинансиране на завършените одитирани проекти



Бележка: Графиката се отнася до завършените проекти, за които има налични данни. Действителните равнища на самофинансиране са посочени за годината три години след приключване на проекта или, ако това не е възможно — за 2018 г.

Източник: ЕСП въз основа на финансовите отчети на бенефициентите.

Съществува компромис между финансовата устойчивост и постигането на културните и социалните цели

88 Финансовите ограничения предполагат необходимост от избор. Този избор може да доведе до по-ниски инвестиции в опазването на физическата инфраструктура, до намаляване на набора от предоставяните културни дейности или до ограничаване на достъпа до културни обекти поради необходимостта от увеличаване на входните такси. Трябва да се намери баланс между това, което се очаква от културните обекти на социално и културно равнище, и това, с което те могат ефективно да се справят (вж. [каре 9](#)).

Каре 9

Съчетаване на достъпа до култура и финансовата стабилност

Музеят Лувър-Ленс е предоставил свободен достъп до постоянната си изложба („Галерия на времето“) и до една от временните изложбени зали („Стъкленият павилион“), за да подобри достъпа до култура и да диверсифицира публиката. Според музея тази мярка е увеличила общия брой посетители⁵⁸ (14 % от посетителите не биха посетили музея, ако е трябвало да платят входна такса), но е ограничила финансовата му самостоятелност, като е намалила равнището на самофинансиране⁵⁹ (18 % вместо очакваните 27 %). Досега свободният достъп се запазва благодарение на правния ангажимент на местните органи за покриване на оперативния дефицит на обекта.

Мониторингът на проектите от страна на държавите членки е ограничен след приключването им

89 Съществува нормативно⁶⁰ изискване за бенефициентите да запазят характера и целите на проекта на ЕС за петгодишен срок на устойчивост. Нарушението на тези задължения може да доведе до финансови корекции и връщане на предоставените от ЕС средства. Правната рамка на ЕС не определя как управляващите органи в държавите членки трябва да гарантират спазването на тези изисквания. Отговорност на държавите членки е да определят подходящи механизми за мониторинг.

⁵⁸ Louvre Lens, «5 ans de gratuité de la galerie du temps et du pavilion de verre: bilan et perspectives», март 2018 г., стр. 12.

⁵⁹ Регионална сметна палата на Франция: Nord/Pas-de-Calais/Picardie, Établissement public de coopération culturelle « Louvre-Lens » Exercices 2011 et suivants, Relevé d'observations définitives, 2015 г., стр. 9.

⁶⁰ Вж. член 71 от Регламента за общоприложимите разпоредби.

90 Управляващите органи извършват мониторинг на проектите основно по време на етапа на изпълнение. Въпреки че около една четвърт от показателите за резултати, определени за завършените проекти в извадката на Сметната палата, не са достигнали целите си при приключване на проекта (вж. също [фигура 3](#)), бенефициентите не са понесли финансови последици. Както вече е посочено в предходен доклад на ЕСП, следва да се прилагат механизми за стимулиране и да се стигне до реални финансови ползи или санкции⁶¹. ICOMOS заявява, че процедурите за мониторинг, определени от ЕС и държавите членки за финансираните от ЕС проекти, не отчитат в достатъчна степен присъщите особености на сектора на културата и отделят твърде голямо внимание на финансовите аспекти, без да оценяват правилно действителното качество и въздействието на проектите върху културата (вж. [каре 10](#)).

Каре 10

Пример за липсата на насоченост по отношение на културните аспекти

На Европейския фонд за културно наследство в Помпей са отпуснати средства от ЕФРР в размер на около 78 млн. евро за опазване и популяризиране. В обекта са извършени дейности на различни места. За целите на одита одиторите посетиха къща „Efebo“, завършена през декември 2015 г.

Интервенциите, извършени в сградата, включват възстановителни дейности на летния *triclinium* — римска столова с изглед към градината под пергола, подкрепена от четири колони. Управляващият орган е посетил къща „Efebo“, за да провери декларираните разходи. Докладът е потвърдил, че дейностите са приключени.

Три години след приключване на работите конструкцията е повредена на няколко места. По време на контролна проверка, извършена от бенефициента, експертите са заключили, че конструкцията е била повлияна отрицателно от много големия брой посетители, които са имали достъп до лятната столова (*triclinium*), и от липсата на защита от всички страни на структурата. По линия на одитирания проект по ЕФРР е финансирано поликарбонатно предпазно устройство, което обаче е било складирано и не е било инсталирано. То е инсталирано в началото на 2019 г. по време на ремонтна дейност, три години след приключване на проекта. Тази грешка е довела до щети за физическата инфраструктура на лятната столова.

⁶¹ Точки 54—56 от информационно-аналитичен документ „Ориентираност към постигането на резултати в областта на сближаването“ на ЕСП, юни 2019 г.

Лятна столова, 1927 г.



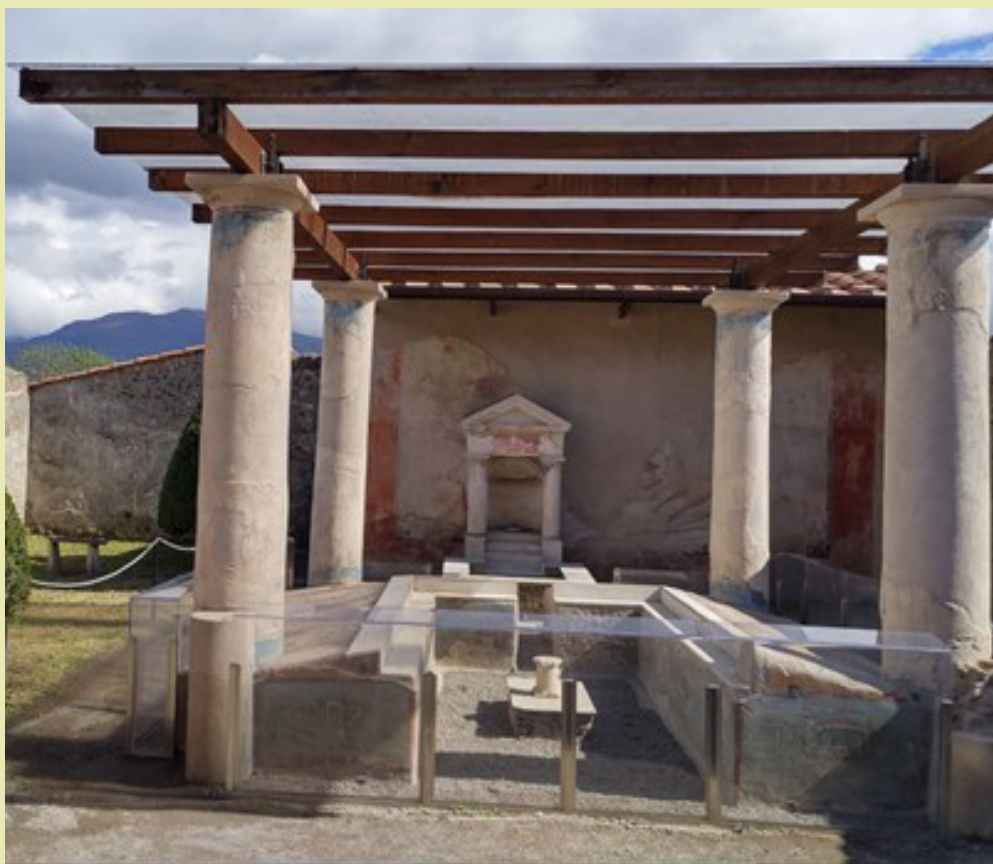
Източник: Scheda ispettiva, Casa dell'Efebo I 7, 11, предоставена от Parco Archeologico di Pompei.

Лятна столова (*triclinium*), януари 2016 г., след приключване на одитирания проект по ЕФРР през 2015 г.



Източник: Relazione tecnica, Casa dell'Efebo, януари 2016 г., предоставена от Parco Archeologico di Pompei.

Лятна столова (*triclinium*), април 2019 г. по време на одитното посещение



Източник: ЕСП.

91 След приключване на проекта системите за мониторинг на посетените държави членки не гарантират, че изпълнението на проектите се проверява систематично. През петгодишния период на устойчивост резултатите могат да бъдат проверявани *ad-hoc*, по преценка на национално равнище, и след този период изпълнението на проектите вече не се следи.

92 На равнище проекти само за един от посетените културни обекти не е била извършена последваща оценка, за да се анализира икономическото, социалното или културното въздействие на проекта по ЕФРР.

93 Що се отнася до обектите на културното наследство, механизмите за мониторинг на ЕФРР ясно контрастират с действащите механизми на ЮНЕСКО, „Културния път“ на Съвета на Европа и на самата Комисия по отношение на обекти, носещи знака за европейско наследство. Въпреки предоставянето на средства, ЕФРР не изисква често наблюдение след приключване на проекта. Практиките на държавите членки в това отношение се различават значително през петгодишния период на устойчивост. За програмния период 2014—2020 г., въпреки че две от посетените държави членки извършват мониторинг на някои проекти на място, само една от тях осъществява административни проверки въз основа на доклади, представени от бенефициентите. За разлика от това, горепосочените международни знаци изискват систематичен мониторинг, въпреки че не е задължително това да е свързано с предоставяне на средства (вж. *приложение VII*).

Заклучения и препоръки

94 Като цяло одитът достигна до заключението, че не съществува подходяща рамка за гарантиране на ефективността и устойчивостта на инвестициите на ЕФРР в културни обекти.

Липса на насоченост и ограничена координация по отношение на инвестициите на ЕС в културни обекти

95 В Договорите се поставя всеобхватна цел ЕС да защита богатството на своето културно многообразие и да гарантира опазването и развитието на европейското културно наследство. Културата е област предимно от компетентността на държавите членки. ЕС може само да насърчава сътрудничеството между държавите членки и да подкрепя или допълва техните действия (точки **05—16**).

96 Културата не е включена във всеобхватната стратегия на Комисията „ЕС 2020“. Основната стратегическа рамка на ЕС за културата се състои от общи стратегически цели, ръководещи действията на ЕС в областта на културата, които са изложени в Програмите за култура на Комисията, и е разработена в Работните планове за културата на Съвета. Тази рамка е сложна. Тя съществува съвместно с множество общи стратегически рамки и цели на ЕС с припокриващи се периоди и няколко нива на отговорност. Стратегическите цели, определени от Комисията, не се превръщат в ясни оперативни цели; няма разпоредби за мониторинг на постигането на поставените цели или показатели за измерване на напредъка. Според Комисията превръщането на целите в политики на равнището на държавите членки продължава да бъде предизвикателство (точки **17—22**).

97 Стратегическата рамка за културата е отразена само частично във финансирането от ЕС. Културните аспекти са включени или „интегрирани“ в различни политики и се разглеждат основно като ресурс за подпомагане на постигането на други приоритети и цели на ЕС чрез различни фондове на ЕС. Въпреки това от 12-те фонда на ЕС с потенциал за подкрепа на културата, които Сметната палата анализира, само регламентът за „Творческа Европа“ —с малък по размер бюджет, се позовава на Програма 2007 на Комисията. Това поставя под въпрос полезността на Програмата (точки **23—24**).

98 Комисията развива многобройни инициативи за популяризиране на културните обекти, но културните инициативи на ЕС имат много ограничено въздействие върху наличието на средства от ЕФРР за бенефициентите. Регламентът за ЕФРР определя по-високи прагове за финансиране за обектите на ЮНЕСКО, но няма такива разпоредби за културните обекти, които имат знак на ЕС или участват в културна инициатива на ЕС. Освен това координацията между самите фондове на ЕС за инвестиции в културни обекти е много ограничена (точки **25—36**).

99 Инвестициите в инфраструктура на равнището на ЕС се финансират предимно чрез ЕФРР. ЕФРР е важен източник на финансиране за инвестиции в културни обекти за около една трета от държавите членки. Тези инвестиции обаче не се разглеждат като приоритет за ЕФРР, който подкрепя различна цел на Договора, а именно насърчаване на социалното и икономическото сближаване. Сметната палата откри примери за инициативи, предприети от държавите членки, за финансиране на културни обекти и за разработване на схеми за финансиране, които се основават на частни средства (точки **37—51**).

Препоръка 1— Подобряване на настоящата стратегическа рамка в областта на културата съобразно правомощията, предоставени от Договорите

- а) Като отчита своите правомощия, Комисията следва да предложи на държавите членки да определят ясни стратегически и оперативни цели в следващия работен план за културата. Тези цели следва да се наблюдават редовно чрез показатели с целеви нива и етапни цели.
- б) Отговорностите за изпълнението на тези цели следва да бъдат определени и възложени, като се предвиди и подходяща степен на координация в рамките на Комисията.
- в) Тя следва да установи и предостави добри практики на заинтересованите страни относно начина на изготвяне, подбор, финансиране, изпълнение и мониторинг/проследяване на изпълнението на финансирани от ЕС проекти в областта на културата. По-конкретно това би могло да включва изготвянето на планове за поддръжка, развитието на социални дейности, както и участието на културни обекти в инициативите на ЕС.

Срок за изпълнение — до декември 2022 г.

Препоръка 2 — Насърчаване на използването на частни средства за опазване на културното наследство на Европа

За да се отговори по-добре на целта на Договора за ЕС за опазване на европейското културно наследство:

- а) Комисията следва да събере добри практики за алтернативни източници на финансиране от държавите членки.
- б) Комисията следва, в координация с държавите членки, да проучи възможността за разработване на схема, която се основава на частни източници на финансиране за обекти на културното наследство.
- в) Комисията следва да координира такива потенциални инициативи с други инициативи на ЕС в областта на културата (например знака за европейско наследство, ЕСК).

Срок за изпълнение — до декември 2022 г.

Разлики в ефективността и устойчивостта на одитираните проекти по ЕФРР

100 Въпреки амбицията на ЕС да увеличи социалното въздействие на културните интервенции, целите на оперативните програми и проектите по ЕФРР са предимно икономически. Инвестициите в културни обекти се разглеждат като ресурс за подобряване на конкурентоспособността или за развитие на местните райони. Културните аспекти са залегнали в най-малка степен в одитираните оперативни програми, дори когато те са ясно посочени като цели. Културните аспекти често не се разглеждат като целесъобразни от страна на управляващите органи на ЕФРР при подбора на проекти (точки [52—61](#)).

101 Резултатите от проектите не можаха да бъдат оценени за всички завършени одитирани проекти. Проектите бяха в ход по време на одита, но Сметната палата констатира няколко слабости в подбора и докладването на показателите, които ограничават възможността за използване на докладваните данни, за да се направи заключение относно изпълнението на проектите. Освен това, предвид естеството на показателите за резултати на ЕФРР, постигането на целите на оперативните програми невинаги зависи пряко от индивидуалното изпълнение на проектите (точки [62—67](#)).

102 Изискванията на ЕФРР не са насочени към физическото съхранение на финансираните културни обекти. Въпреки постоянната нужда на обектите на културното наследство от поддръжка и редицата рискове пред тяхното запазване, за никой от одитираните проекти по ЕФРР не е било поставено изискване да се покаже как културният обект ще бъде съхранен след приключване на проекта, нито да се представи план за поддръжка при кандидатстване за финансиране от ЕС. Освен това ЕФРР не може да финансира опазването на застрашени обекти, освен ако не се очаква въпросната дейност да има непосредствен икономически и социален ефект; същото се отнася и до финансиране по „Творческа Европа“. Това в миналото е било възможно по предишния фонд на ЕС „Рафаел“. За обектите, които вече са изправени пред проблем с масовия туризъм, генерирането на икономическо въздействие, често чрез стратегии за насърчаване на туризма, би могло да има обратен ефект за опазването им (точки [68—75](#)).

103 В последно време ЕС увеличава усилията за опазване на културното наследство. На равнището на държавите членки обаче рамката на ЕФРР не изисква те да включват обектите на културното наследство, които са най-силно изложени на природни опасности, в националната или регионалната оценка на риска, предвидена в законодателството на ЕС (точки [76—78](#)).

104 Одитираните културни обекти като цяло са зависими от публичните субсидии, за да извършват дейност и да финансират инвестиционните си разходи. Рамката на ЕФРР не стимулира бенефициентите да увеличават своите приходи. Изискванията на ЕФРР за проекти, генериращи приходи, предполагат, че колкото по-големи са създадените от проекта нетни приходи, толкова по-малка е подкрепата от ЕС. В одитираните от Сметната палата процедури за подбор дейностите, генериращи приходи, рядко са били стимулирани (точки [79](#)—[88](#)).

105 Мониторингът на проектите е ограничен след приключването им. Системите за мониторинг на посетените държави членки позволяват изпълнението на проектите да бъде проверявано на ad-hoc основа през петгодишния период на устойчивост съгласно законодателството на ЕС, но след неговото изтичане резултатите от проектите вече не се наблюдават. Освен това изпълнението на проектите не се е отразило на размера на средствата от ЕФРР, получени от бенефициентите във всеки от одитираните проекти (точки [89](#)—[93](#)).

Препоръка 3 — Засилване на финансовата устойчивост на културните обекти, финансирани от ЕФРР

За да не възпира бенефициентите да увеличават собствените си приходи, Комисията следва да проучи и предложи опростени форми на подкрепа за инвестициите в културни обекти по линия на ЕФРР.

С цел намаляване на зависимостта от публични субсидии, финансирането по линия на ЕФРР следва да благоприятства на етапа на подбор на проектите такива проекти, които съдържат планове за подобряване на финансовата самостоятелност на културните обекти (напр. диверсификация и увеличаване на зависимостта от собствени източници на приходи).

Срок за изпълнение — навреме за преговорите по оперативните програми за програмния период 2021—2027 г.

Препоръка 4 — Предприемане на по-конкретни действия за опазване на обектите на културното наследство

При договарянето на оперативните програми Комисията следва да препоръча на държавите членки да включат обектите на културното наследство в националния или регионалния план за управление на риска, който се изисква в предложението за Регламент за общоприложимите разпоредби. Това ще ги стимулира да идентифицират рисковете за опазването, пред които са изправени обектите на културното наследство, както и да планират подходящи мерки за смекчаване на последиците.

Срок за изпълнение — навреме за преговорите по оперативните програми за програмния период 2021—2027 г.

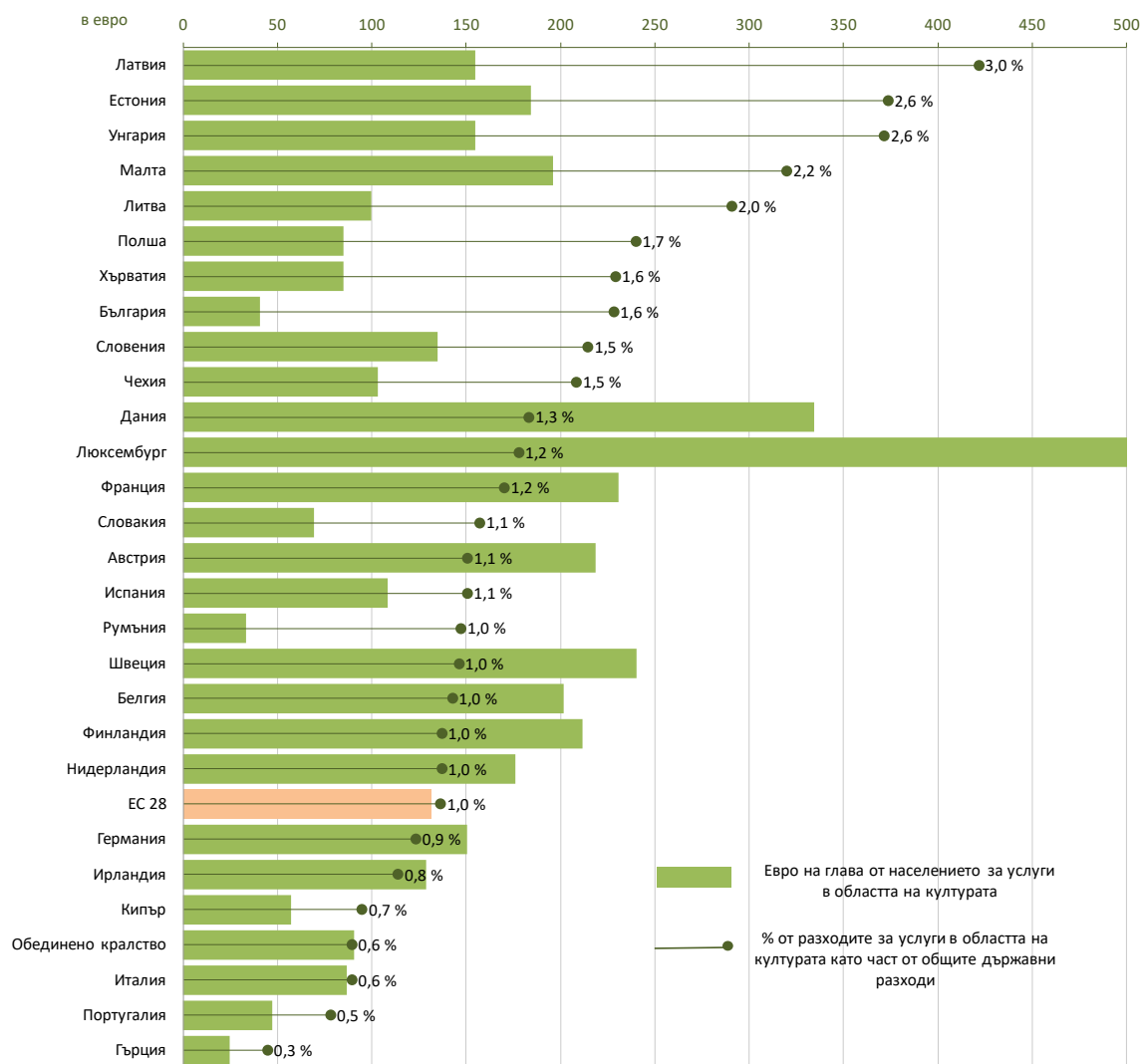
Настоящият доклад беше приет от Одитен състав II с ръководител Илиана Иванова — член на Европейската сметна палата, в Люксембург на заседанието му от 26 февруари 2020 г.

За Сметната палата

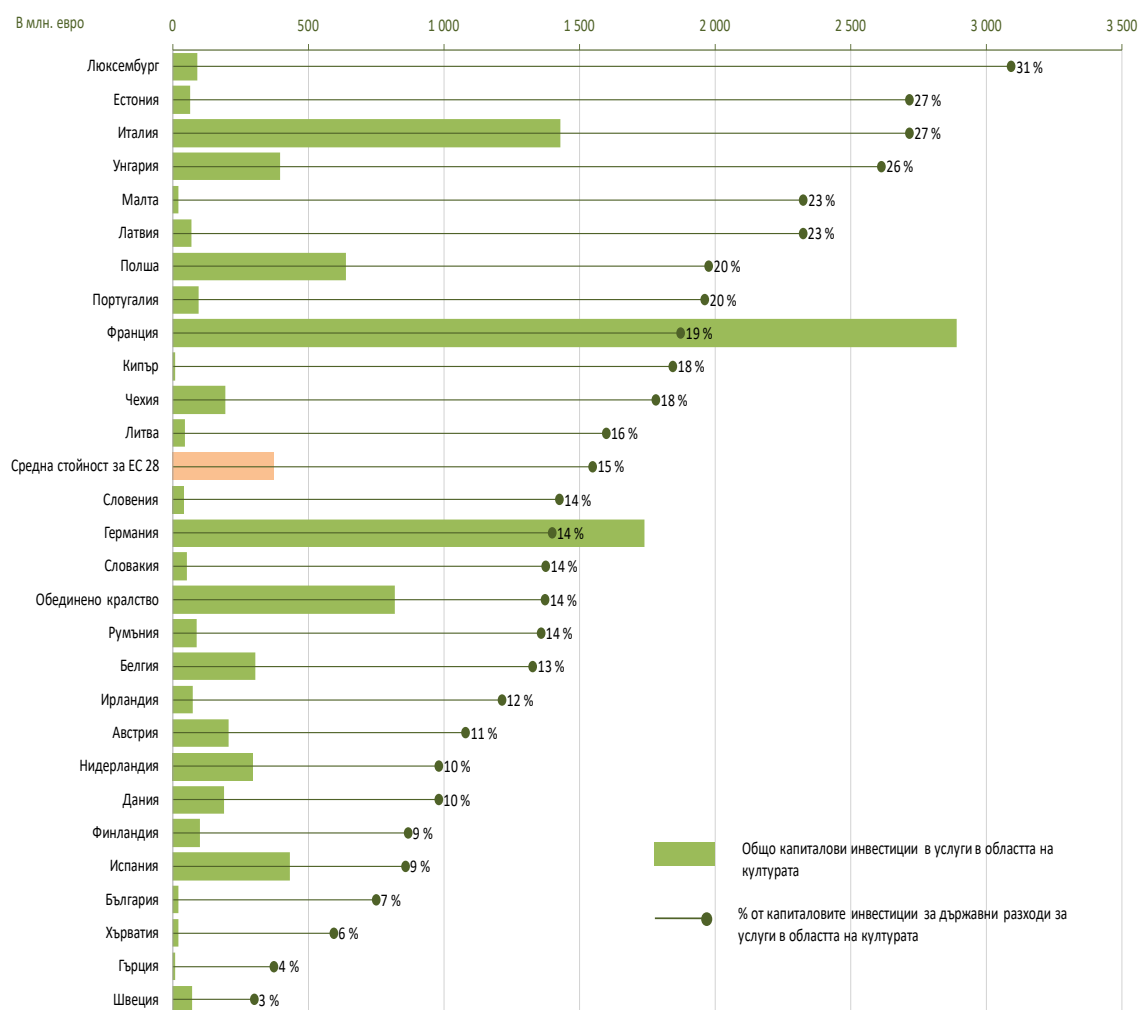
Klaus-Heiner Lehne
Председател

Приложение I — Преглед на разходите на сектор „Държавно управление“ за услуги в областта на културата през 2017 г.

Разходи за услуги в областта на културата на жител и като процент от общите разходи на сектор „Държавно управление“



Капиталови инвестиции в културни услуги (абсолютна стойност и като процент от общите разходи на сектор „Държавно управление“ за услуги в областта на културата)



Бележка: 1) Сметната палата използва данни от Евростат за публичните разходи за услуги в областта на културата (COFOG: GF08.2) за оценка на инвестициите на държавите членки в културни обекти. Това е най-точната налична оценка. Капиталовите инвестиции за услуги в областта на културата включват: инвестиционни субсидии (D92), бруто образуване на основен капитал (P.51g) и придобиване минус отписване на непроизведени нефинансови активи (NP). Цифрите представляват сумите, изразходвани през 2017 г. от националните и местните администрации (разходи на сектор „Държавно управление“).

Източник: ЕСП въз основа на данни на Евростат, разходи на сектор „Държавно управление“ по функции (COFOG), онлайн код на данните: [gov_10a_exp].

Приложение II — Преглед на фондовете на ЕС с цели в областта на културата

Програма	Име на програмата	Водеща ГД	Брой общи цели	...в които се споменава културата	Брой специфични цели или инвестиционни приоритети	...с културно съдържание	Посочва ли се Програмата на ЕС в областта на културата?	Има ли средства, предвидени за инвестиции в културни обекти?
Функция 1А от МФР: Конкурентоспособност за растеж и работни места								
„ХОРИЗОНТ 2020“	Рамкова програма за изследвания и иновации	Научни изследвания и иновации	1	0	16	0	Не	Не
МСЕ	Механизъм за свързване на Европа	Мобилност и транспорт	2	0	8	0	Не	Не
ЕРАЗЪМ+	Програма на Съюза в областта на образованието, обучението, младежта и спорта	Образование, младеж, спорт и култура	6	0	13	1	Не	Не
ЕФСИ	Европейски фонд за стратегически инвестиции/Гаранция на ЕС	Икономически и финансови въпроси	7	1	27	1	Не	Да

Програма	Име на програмата	Водеща ГД	Брой общи цели	...в които се споменава културата	Брой специфични цели или инвестиционни приоритети	...с културно съдържание	Посочва ли се Програмата на ЕС в областта на културата?	Има ли средства, предвидени за инвестиции в културни обекти?
Функция 15 от МФР Икономическо, социално и териториално сближаване								
ЕФРР	Европейски фонд за регионално развитие	Регионална и селищна политика	1	0	40	4	Не	Да
ЕСФ	Европейски социален фонд	Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване	0	0	20	0	Не	Не
Кохезионен фонд	Кохезионен фонд	Регионална политика	1	0	16	0	Не	Не
Функция 2 от МФР: Устойчив растеж — природни ресурси								
ЕЗФРСР	Европейски земеделски фонд за развитие на селските райони	Земеделие и развитие на селските райони	3	0	27	2	Не	Да
ЕФМДР	Европейски фонд за морско дело и рибарство	Морско дело и рибарство	4	0	17	1	Не	Да
LIFE	Програма за околната среда и действията по климата	Околна среда	4	0	22	0	Не	Не

Програма	Име на програмата	Водеща ГД	Брой общи цели	...в които се споменава културата	Брой специфични цели или инвестиционни приоритети	...с културно съдържание	Посочва ли се Програмата на ЕС в областта на културата?	Има ли средства, предвидени за инвестиции в културни обекти?
Функция 3 от МФР: Сигурност и гражданство								
Европа за гражданите	Европа за гражданите	Миграция и вътрешни работи	2	0	2	0	Не	Не
Творческа Европа	Програма „Творческа Европа“	Образование, младеж, спорт и култура	2	2	4	4	Да	Не

Източник: ЕСП въз основа на регламенти на ЕС, покани за представяне на предложения в съответната област и Европейската програма за култура от 2007 г., приета чрез [Резолюция на Съвета от 16 ноември 2007 г.](#)

Приложение III — Списък на одитираните приоритетни ос и на свързаните с тях оперативни програми

Одитирани оперативни програми

Програмен период	Държава членка	Оперативна програма	Заглавие	Одитирани приоритетни оси (ПО)
2014—2020 г.	Португалия	2014PT16M2OP002	Централен регион	ПО 7. Утвърждаване на устойчивостта на териториите; и ПО 9. Укрепване на градската мрежа
	Италия	2014IT16RFOP001	Култура и развитие	ПО 1. Укрепване на културните дарения
	Полша	2014PL16M1OP001	Инфраструктура и околна среда	ПО VIII. Опазване на културното наследство и развитие на културните ресурси
	Франция	2014FR16M0OP012	Нор-Па-дьо-Кале	ПО 4. Увеличаване на способността на региона да се адаптира към промените, като същевременно се подобрява неговата привлекателност и видимост
	Хърватия	2014HR16M1OP001	Конкурентоспособност и сближаване	ПО 6. Опазване на околната среда и устойчивост на ресурсите
	Румъния	2014RO16RFOP002	Регионална оперативна програма	ПО 5. Подобряване на градската среда и опазване, защита и устойчиво популяризиране на културното наследство
	Германия	2014DE16RFOP008	Мекленбург-Предна Померания	ПО 4. Насърчаване на интегрираното устойчиво градско развитие

Програмен период	Държава членка	Оперативна програма	Заглавие	Одитирани приоритетни оси (ПО)
2007—2013 г.	Португалия	2007PT161PO002	Северен регион	ПО II. Икономическо насърчаване на специфични ресурси; ПО III. Укрепване на регионалното измерение; и ПО IV. Местно и градско сближаване
	Италия	2007IT161PO001	Културни, природни и туристически забележителности	ПО 1. Подобряване и интегриране в регионален мащаб на културното и природното наследство
	Полша	2007PL161PO002	Инфраструктура и околна среда	ПО XI. Култура и културно наследство
	Франция	2007FR162PO017	Нор-Па-дьо-Кале	ПО 4. Териториално измерение
	Хърватия	2007HR161PO003	Регионална конкурентоспособност	ПО 1. Развитие и модернизиране на регионалната инфраструктура и повишаване на привлекателността на регионите; и ПО 2. Повишаване на конкурентоспособността на икономиката на Хърватия
	Румъния	2007RO161PO001	Регионална оперативна програма	ПО 5. Устойчиво развитие и популяризиране на туризма
	Германия	2007DE162PO010	Регионална програма — Долна Саксония (без Люнебург)	ПО 3. Подкрепа за специфичната инфраструктура за устойчив растеж

Приложение IV — Списък на одитираните проекти

Държава членка	Наименование на проекта	Програмен период	Посетен Да/Не	Вид на обекта	Степен на автономност	Състояние към момента на извършване на одита	Обща сума по линия на ЕФРР (в млн. евро)*	Брой показатели за крайни продукти/услуги	Брой показатели за резултати
Португалия	Университет на Коимбра	2014—2020 г.	Да	Културно наследство	Автономен	В процес на изпълнение	Не е приложимо	1	0
Португалия	Convento Abrantes	2014—2020 г.	Да	Културно наследство	Неавтономен	В процес на изпълнение	Не е приложимо	1	1
Португалия	OLIVA	2007—2013 г.	Да	Нова инфраструктура в областта на културата	Неавтономен	Завършен през 2015 г.	6,9	12	9
Португалия	Rota das Catedrais	2007—2013 г.	Да	Културно наследство	Автономен	Завършен през 2015 г.	1,9	9	7
Португалия	Centro Cultural de Viana	2007—2013 г.	Да	Нова инфраструктура в областта на културата	Неавтономен	Завършен през 2014 г.	10,7	2	1
Полша	Jasna Góra Częstochowa	2014—2020 г.	Да	Културно наследство	Автономен	Завършен през 2018 г.	4,1	2	3

Държава членка	Наименование на проекта	Програмен период	Посетен Да/Не	Вид на обекта	Степен на автономност	Състояние към момента на извършване на одита	Обща сума по линия на ЕФРР (в млн. евро)*	Брой показатели за крайни продукти/ услуги	Брой показатели за резултати
Полша	Старият град на Торун	2014— 2020 г.	Да	Културно наследство	Неавтономен	В процес на изпълнение	Не е приложимо	5	4
Полша	„Европейски център на солидарността “, Гданск	2007— 2013 г.	Да	Нова инфраструктура в областта на културата	Автономен	Завършен през 2014 г.	24,9	1	2
Полша	Павилионът с четири купола на Вроцлав	2007— 2013 г.	Да	Културно наследство	Автономен	Завършен през 2015 г.	12,2	2	2
Полша	NOSPR, Катовице	2007— 2013 г.	Да	Нова инфраструктура в областта на културата	Автономен	Завършен през 2014 г.	33,7	2	2
Италия	Palazzo Lanfranchi, Матера	2014— 2020 г.	Да	Културно наследство	Неавтономен	В процес на изпълнение	Не е приложимо	1	1
Италия	Ex Convento di Sant'Antonio	2014— 2020 г.	Да	Културно наследство	Неавтономен	Завършен през 2017 г.	2,7	1	2

Държава членка	Наименование на проекта	Програмен период	Посетен Да/Не	Вид на обекта	Степен на автономност	Състояние към момента на извършване на одита	Обща сума по линия на ЕФРР (в млн. евро)*	Брой показатели за крайни продукти/ услуги	Брой показатели за резултати
Италия	Teatro di San Carlo di Napoli	2007— 2013 г.	Да	Културно наследство	Автономен	Завършен през 2010 г.	19,7	0	1
Италия	Villa Campolieto	2007— 2013 г.	Да	Културно наследство	Автономен	Завършен през 2015 г.	4,2	1	4
Италия	Помпей (Casa dell' Efebo)	2007— 2013 г.	Да	Културно наследство	Автономен	Завършен през 2015 г.	0,6	3	1
Румъния	Mănăstirea Moldovita	2007— 2013 г.	Не	Културно наследство	Автономен	Завършен през 2012 г.	1,1	6	8
Румъния	Muzeul Judetean Buzău	2007— 2013 г.	Не	Културно наследство	Автономен	Завършен през 2015 г.	4,7	3	11
Румъния	Palatul Patriarhiei, Букурещ	2007— 2013 г.	Не	Културно наследство	Автономен	Завършен през 2015 г.	12,6	7	1

Държава членка	Наименование на проекта	Програмен период	Посетен Да/Не	Вид на обекта	Степен на автономност	Състояние към момента на извършване на одита	Обща сума по линия на ЕФРР (в млн. евро)*	Брой показатели за крайни продукти/ услуги	Брой показатели за резултати
Франция	Centre Eurorégional des cultures urbaines (Лил)	2007— 2013 г.	Не	Нова инфраструктура в областта на културата	Неавтономен	Завършен през 2014 г.	3,6	2	0
Франция	Halle au sucre (Дюнкерк)	2007— 2013 г.	Не	Нова инфраструктура в областта на културата	Неавтономен	Завършен през 2014 г.	6,9	2	0
Франция	Musée du Louvre Lens	2007— 2013 г.	Не	Нова инфраструктура в областта на културата	Автономен	Завършен през 2012 г.	35,0	2	0
Хърватия	Muzej Rijeka (Карловац)	2007— 2013 г.	Не	Нова инфраструктура в областта на културата	Автономен	Завършен през 2016 г.	4,7	8	3
Хърватия	Kneževa palača (Задар)	2007— 2013 г.	Не	Културно наследство	Неавтономен	Завършен през 2016 г.	4,7	3	4
Хърватия	Ivanina kuća bajke (Огулин)	2007— 2013 г.	Не	Нова инфраструктура в областта на	Автономен	Завършен през 2013 г.	0,9	5	3
Германия	Dom-Museum Hildesheim	2007— 2013 г.	Не	Културно наследство	Неавтономен	Завършен през 2015 г.	3,5	0	0

Държава членка	Наименование на проекта	Програмен период	Посетен Да/Не	Вид на обекта	Степен на автономност	Състояние към момента на извършване на одита	Обща сума по линия на ЕФРР (в млн. евро)*	Брой показатели за крайни продукти/ услуги	Брой показатели за резултати
Германия	Дни на културата, Олденбург	2007— 2013 г.	Не	Нова инфраструктура в областта на културата	Автономен	Завършен през 2011 г.	2,0	0	0
Германия	Sprengel Museum, Хановер	2007— 2013 г.	Не	Нова инфраструктура в областта на културата	Неавтономен	Завършен през 2015 г.	11,6	0	0

Бележка: Показателите се отнасят до икономическото, социалното или културното измерение на проектите.

Източник: ЕСП.

Приложение V — Преглед на 21-те одитирани процедури за подбор

В таблицата е направен преглед на аспектите, които управляващите органи са задължени да спазват при кандидатстване за финансиране по линия на ЕФРР. В нея се посочва дали изискванията са счетени за критерии за допустимост или за подбор. Критериите за допустимост трябва да бъдат изпълнени, за да могат бенефициентите да се считат за допустими за финансиране и включват критериите за съответствие. Изпълнението на критериите за подбор предоставя и преимущество на бенефициента (под формата на допълнителни точки), но не е задължително.

	Програмен период 2007—2013 г.			Програмен период 2014—2020 г.		
Аспекти, изисквани от управляващите органи/процент на процедурите за подбор, в които е било необходимо бенефициентите да спазват изискванията за съответния аспект	Критерии за допустимост	Критерии за подбор	Максимална присъдена среднопретеглена стойност (ако има такава)	Критерии за допустимост	Критерии за подбор	Максимална присъдена среднопретеглена стойност (ако има такава)
Икономическо въздействие на проекта			23 %			26 %
Социално въздействие на проекта			17 %			16 %
Увеличение на броя на посетителите			17 %			12 %
Интеграция в рамките на местната стратегия за развитие			12 %			13 %
Културно въздействие на проекта						
— Културно качество на проекта			Не е приложимо			11 %
— Наличие на знак в областта на културата (Юнеско или национален)			10 %			12 %
— Участие в инициативи на ЕС (или знаци)			Не е приложимо			Не е приложимо
— Спешност на физическата намеса			11 %			11 %
— Въздействие върху репутацията, популяризирането на наследството			Не е приложимо			8 %
Възстановяване/поддръжка на обекта						
— Качество на дейностите, които ще бъдат изпълнени;			12 %			15 %
— Физическа поддръжка, планове за поддръжка			0 %			Не е приложимо

Финансова устойчивост						
— Разходна ефективност на доклада			15 %			6 %
— Демонстрация на финансова устойчивост			12 %			7 %

	Изисква се при 75 %—100 % от всички одитирани процедури за подбор
	Изисква се при 50 %—75 % от всички одитирани процедури за подбор
	Изисква се при 25 %—50 % от всички одитирани процедури за подбор
	Изисква се при по-малко от 25 % от всички одитирани процедури за подбор
	Не се изисква при никоя от одитираните процедури за подбор

Източник: ЕСП.

Приложение VI — Списък на основните документи на политиката, свързани с културните обекти

Заглавие на документа	Вид документ	Дата
Извеждане на преден план на културното наследство в политиките на ЕС	Заключения на Съвета	2018 г.
Европейска рамка за действия в областта на културното наследство	Работен документ на службите на Комисията	2018 г.
Европейска година на културното наследство	Решение (ЕС) 2017/864 на Европейския парламент и на Съвета	2017 г.
Последователна политика на ЕС по отношение на културните и творческите индустрии	Резолюция на Парламента	2016 г.
За интегриран подход към културното наследство на Европа	Резолюция на Парламента	2015 г.
За интегриран подход към културното наследство на Европа	Съобщение на Комисията	2014 г.
Изготвяне на карта на дейностите в областта на културното наследство в политиките и програмите на ЕС	Съобщение на Комисията	2014 г.
Културното наследство като стратегически ресурс за устойчива Европа	Заклучения на Съвета	2014 г.
Утвърждаване на културния и творческия сектор като източник на растеж и работни места	Съобщение на Комисията	2012 г.

Източник: ЕСП.

Приложение VII — Основни характеристики на Европейското наследство, световното наследство и знаците на Културния маршрут

	Европейско наследство на ЕС ¹⁾	Световно наследство на ЮНЕСКО ²⁾	Културен маршрут на Съвета на Европа ³⁾
Създаване	2011 г.	1972 г.	1987 г.
Компетентни органи	Държави членки	Участващи държави	Съвет на Европа, Разширено частично споразумение за културни маршрути на Съвета на Европа
Брой на наградените обекти/мрежи	38 обекта	1092 обекта, 373 в ЕС	38 установени европейски мрежи
Брой държави с наградени обекти/мрежи	18	167	62
Основни общи принципи	Популяризиране на европейската интеграция, история, култура и ценности	Защита на наследството с изключително световно значение	Насърчаване на обща европейска идентичност и ценности, межкултурен диалог, европейска памет, история и наследство
Основни критерии за присъждане на знака	Европейско значение	Изключително световно значение	Европейско значение + транснационално измерение, европейска памет, история и наследство
Честота на наблюдение	На всеки 4 години	На всеки 6 години	На всеки 3 години
Оценка на равнището на обекта	Въз основа на самоотчетност	Въз основа на самоотчетност	Извършени от независим експерт
Основни аспекти, подложени на мониторинг	Основна информация за обект, носещ Знака за европейско наследство (ЗЕН) (ползи, брой посетители...), дейности за следващия период, нужди от комуникация.	Степен на запазеност, управление, процедури за наблюдение, дейности, рискове, ново законодателство, въздействие на знака	Теми, дейности и управление на мрежите, комуникация и публикации, въздействие на туризма и икономическо въздействие, финансово положение, управление

	Европейско наследство на ЕС ¹⁾	Световно наследство на ЮНЕСКО ²⁾	Културен маршрут на Съвета на Европа ³⁾
Противодействащо наблюдение по отношение на застрашени обекти	Не	Да	Не
Възможност за оттегляне	Да	Да	Да, една година след извънредна оценка

Източник: ЕСП въз основа на 1) Решение № 1194/2011/ЕС за предприемане на действие от страна на Европейския съюз за Знака за европейско наследство (ОВ L 303, 22.11.2011 г., стр. 1—9); 2) Оперативни указания за прилагането на Конвенцията за опазване на световното културно и природно наследство от 2017 г.; 3) Информация, предоставена от „Културния маршрут на Съвета на Европа“ и Резолюция CM/Res(2013)67 за преразглеждане на правилата за предоставяне на удостоверение за „Културен маршрут на Съвета на Европа“.

Приложение VIII — Развитие на рамката на ЕФРР за инвестиции в културни обекти

	2007—2013 г. ¹⁾	2014—2020 г. ²⁾	Предложение на Комисията за периода 2021—2027 г. ³⁾
Приоритети по отношение на инвестициите, свързани с културни обекти	В регламента не са посочени специфични приоритети по отношение на цели или инвестиции	<u>Инвестиционен приоритет 6в:</u> съхраняване, опазване, популяризиране и развитие на природното и културното наследство“ <u>Инвестиционен приоритет 8б:</u> „(...) подобряване на достъпността и разработване на специфични природни и културни ресурси“ <u>Инвестиционен приоритет 9а:</u> инвестиране в (...) социална инфраструктура (...) чрез подобряване на достъпа до обществени, културни и развлекателни услуги“;	<u>Специфична цел 5 i)</u> Насърчаване на интегрираното социално, икономическо и екологично развитие, културното наследство и сигурността в градските райони <u>Специфична цел 5 ii)</u> Насърчаване на интегрираното социално, икономическо и екологично развитие на местно равнище, културното наследство и сигурността, включително за селските и крайбрежните райони и чрез водено от общностите местно развитие.
Кодове за разходите	058 Опазване на културното наследство 059 Културна инфраструктура, включително услуги в областта на културата	094 Опазване, развитие и популяризиране на публични активи в областта на културата и културното наследство	129 Опазване, развитие и популяризиране на културното наследство и културните услуги
Показатели за крайни продукти/услуги	Няма основен показател, посочен за културните обекти	<u>Устойчив туризъм</u> „Ръст в очаквания брой посещения на подпомогнатите обекти на културното и природното наследство и туристически атракции“	<u>Общ показател:</u> RCO 77 — Капацитет на инфраструктурата в областта на културата и туризма

	2007—2013 г. ¹⁾	2014—2020 г. ²⁾	Предложение на Комисията за периода 2021—2027 г. ³⁾
Показатели за резултати	Няма основен показател, посочен за културата	В регламента не са посочени показатели за резултати.	<u>Общи показатели:</u> RCR 77 — Туристи/посещения на подпомогнатите обекти; RCR 78 — Ползватели, които се възползват от подкрепата на културната инфраструктура

Източници: ЕСП въз основа на: ¹⁾ Регламент 1083/2006 и Регламент 1828/2006; ²⁾ Регламент 1301/2013; ³⁾ По отношение на кодовете на разходите вж. Предложение за определяне на общоприложими разпоредби, COM(2018) 375 final, приложения 1—22, 29.5.2018 г.; по-отношение на останалата информация вж. Предложение за регламент относно ЕФРР/КФ, приложение 1 и 2, COM(2018) 372 final, 29.5.2018 г.

Приложение IX — Основни цели на приоритетните оси, включени в извадката, и тяхното измерване въз основа на показатели за резултати

	Социални		Културни		Икономически	
	2014—2020 г.	2007—2013 г.	2014—2020 г.	2007—2013 г.	2014—2020 г.	2007—2013 г.
Хърватия	Увеличаване на заетостта	Показателят за резултати съществува, независимо, че целта не е определена.	Подобряване на културното наследство	Не са определени цел и показател за резултати.	Увеличаване на заетостта и на туристическите разходи	Развитие на бизнес средата и на конкурентоспособността на МСП
Франция	Насърчаване на социалната трансформация	Насърчаване на социалното сближаване	Опазване и развитие на регионалното наследство	Възстановяване на обекти на наследството и изграждане на музея Лувър-Ленс	Насърчаване на социалната трансформация	Укрепване на регионалните високи постижения и на привлекателността
Германия	Не са определени цел и показател за резултати.	Показателят за резултати съществува, независимо, че целта не е определена.	Подобряване на устойчивото използване на културно наследство	Не са определени цел и показател за резултати.	Запазване на привлекателността на градовете	Оползотворяване на туристическия потенциал за подобряване на конкурентоспособността

	Социални		Културни		Икономически	
Италия	Подобряване на условията и на стандартите за използване на културно наследство	Подобряване на използването на културните и природните ресурси	Подобряване на условията и на стандартите на предлагането в областта на културното наследство	Подобряване на опазването на културните и природните ресурси	Насърчаване на културното наследство и на туризма за национален растеж	Увеличаване на привлекателността на регионалните територии
Полша	По-добра достъпност на културните обекти	Увеличаване на достъпа до култура и ефективно използване на културното наследство	Не са определени цел и показател за резултати.	Подобряване на инфраструктурата в сферата на културата и запазване на културното наследство	Подобряване на икономическата конкурентоспособност	Увеличаване на привлекателността на Полша
Португалия	Повишаване на удовлетвореността на жителите	Сближаване на местно и градско равнище чрез укрепване на колективните услуги	Насърчаване на укрепването на културното наследство	Насърчаване на културата и творчеството	Утвърждаване на региона като туристическа дестинация	Икономическо насърчаване на специфични ресурси
Румъния	Повишаване на качеството на живот	Създаване на работни места чрез развитие на туризма	Опазване и популяризиране на културното наследство и идентичност	Възстановяване и устойчиво популяризиране на културното наследство	Укрепване на местното развитие	Устойчиво развитие и популяризиране на туризма

Няма показател за резултати по тази цел
Между 1 и 2 показателя за резултати
3 или повече показателя за резултати

Източник: ЕСП.

Акроними и съкращения

ГД: Генерална дирекция

ЕГКН: Европейска година на културното наследство

ЕСИ фондове: Европейски структурни и инвестиционни фондове

ЕСК: Европейска столица на културата

ЕФРР: Европейски фонд за регионално развитие

ОМК: Отворен метод на координация

ОП: Оперативна програма

РОР: Регламент за общоприложимите разпоредби

СП: Споразумение за партньорство

Речник на термините

Европейски структурни и инвестиционни фондове (ЕСИ фондове): Петте основни фонда на ЕС, които съвместно осигуряват подкрепа за икономическото развитие в ЕС: Европейският фонд за регионално развитие, Европейският социален фонд, Кохезионният фонд, Европейският земеделски фонд за развитие на селските райони и Европейският фонд за морско дело и рибарство. Те се подчиняват на общ набор от правила.

Икономическа цел: Цел, свързана като цяло с производителността и/или заетостта.

Културна цел: Цел за опазване и засилване на материалното и нематериалното културно разнообразие (културни обекти, музикални представления, художествени изложби и др.).

Оперативна програма (ОП): Основна рамка за изпълнение на финансираните от ЕС проекти в областта на политиката на сближаване за определен период, която отразява приоритетите и целите, установени в споразуменията за партньорство между Комисията и отделните държави членки.

Социална цел: Цел за предоставяне на достъп до културни обекти на всички социални групи (включително на лицата в неравносйно положение и на хората с увреждания), демократизиране на знанията, насърчаване на образованието и заетостта.

Споразумение за партньорство (СП): Споразумение между Комисията и държава членка или трета(и) държава(и) в контекста на разходна програма на ЕС, в което се определят например стратегически планове, инвестиционни приоритети, условия за търговия или отпускане на помощ за развитие.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА ПО СПЕЦИАЛНИЯ ДОКЛАД НА ЕВРОПЕЙСКАТА СМЕТНА ПАЛАТА

„ИНВЕСТИЦИИТЕ НА ЕС В КУЛТУРНИ ОБЕКТИ — ОБЛАСТ, КОЯТО СЕ НУЖДАЕ ОТ ПО-ДОБРО НАСОЧВАНЕ И КООРДИНАЦИЯ“

КРАТКО ИЗЛОЖЕНИЕ

VI: Второ тире — Стратегическата рамка за политиката в областта на културата в Европейския съюз, както е разработена от Европейската комисия (вж. по-специално „Нова европейска програма за култура“), се съсредоточава върху приноса на културата за европейските общества, икономики и международни отношения. Тя не е фокусирана конкретно върху популяризирането на културни обекти.

Инвестициите по линия на ЕФРР за възстановяване на културни обекти често дават възможност на тези обекти да участват впоследствие в културни инициативи на равнище ЕС.

Трето тире: Основната цел на ЕФРР е да допринася за засилването на икономическото, социалното и териториалното сближаване. Съгласно съображение 11 от преамбюла на Регламента за ЕФРР допустимостта за финансиране от ЕФРР на дейности в подкрепа на културата и културното наследство зависи от тяхното включване в териториална стратегия за конкретни зони или от степента, в която те допринасят за благоприятстващия заеостта растеж.

Освен това държавите членки разполагат с основна компетентност в областта на културата, а Европейската комисия трябва да спазва принципа на субсидиарност.

VII: Оперативните програми и проектите по ЕФРР имат предимно икономически и социални цели в съответствие с правното основание за политиката на сближаване в Договора.

VIII: а) Комисията приема препоръката.

б) Комисията приема препоръката.

в) Комисията приема препоръката.

Регламентът „Омнибус“, който влезе в сила през 2018 г., вече въведе допълнителни възможности за използване на опростени варианти за разходите за съфинансиране от ЕФРР и тези възможности дори бяха разширени в предложенията на Комисията за периода след 2020 г.

Съгласно предложението на Комисията управляващите органи трябва да проверяват дали бенефициерите разполагат с необходимите финансови ресурси и механизми за покриване на разходите за експлоатация и поддръжка.

г) Комисията приема препоръката.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ

Стратегическата рамка за действията на ЕС е съобразена с Договорите и с подкрепящата роля на ЕС в областта на културата. Освен това в настоящия доклад се анализира единствено наличното финансиране за проекти за инфраструктура в областта на културата (т.е. европейските структурни и инвестиционни фондове), докато направеното тук предположение се отнася до финансирането от ЕС като цяло.

17. Целта на инвестициите по линия на ЕФРР е социално-икономическото развитие. Всички инвестиции с културно измерение трябва да допринасят за постигането на тази цел. Рамката за подкрепа по линия на ЕФРР е посочена в приложение I към Регламента за общоприложимите разпоредби.

Комисията прави разграничение между рамка на ЕС за инвестиции в културни обекти и рамка на ЕС за действия на ЕС в областта на културата.

19. Съществува само една стратегическа рамка на ЕС в областта на културата, а именно Новата европейска програма за култура.

23. Единственият фонд на ЕС, насочен специално към културата, е програмата „Творческа Европа“, която взема предвид настоящата програма на ЕС за култура.

Други фондове на ЕС имат други цели и зависят от други стратегии на политиката.

29. Нито един от съществуващите „знаци“ на ЕС в областта на културата не е разработен с цел привличане на последващо финансиране от ЕС. Културните инициативи на Комисията и финансирането по линия на ЕФРР имат различни цели и не са обвързани помежду си.

Знакът за европейско наследство и други инициативи на Комисията, като например „Европейска столица на културата“, често се възлагат на градове/обекти, които преди това са се възползвали от инвестиции по линия на ЕФРР. Тази подкрепа от ЕФРР им е позволила впоследствие да получат „знак“. Добър пример за това е Вроцлав, който стана Европейска столица на културата през 2016 г. благодарение на инвестиции по линия на ЕФРР в периода 2007—2013 г.

31. Определянето на критериите за подбор на проекти и самият подбор са отговорност на държавите членки. Мониторинговият комитет разглежда и одобрява методологията и критериите за подбор на операциите (член 110, параграф 2, буква а) от POP).

34. Различните фондове на ЕС са предназначени да се допълват взаимно. Що се отнася до европейските структурни и инвестиционни фондове при споделено управление, държавите членки трябваше да определят в споразуменията за партньорство *„уредбата в съответствие с институционалната рамка на държавите членки, с която се гарантира координацията между европейските структурни и инвестиционни фондове и координацията с други инструменти за финансиране, национални и на Съюза, и с ЕИБ“* (член 15, параграф 1, буква б), подточка i) от POP).

36. Изискването за въвеждане на уредба, която да гарантира координацията между европейските структурни и инвестиционни фондове и други инструменти за финансиране на равнището на Съюза и на национално равнище, както и с ЕИБ, не предполага създаването на подробни механизми за координация за всеки конкретен вид инвестиции, финансирани от европейските структурни и инвестиционни фондове. Това се отнася по-специално за инвестиции като подкрепата за културни обекти, които са с ограничен размер в повечето програми на ЕФРР.

37. Вж. отговора на Комисията по точка 23.

39. Регламентът за общоприложимите разпоредби изисква от държавите членки да представят на Комисията доклади с финансови данни за ЕФРР по систематичен начин (в Регламента за изпълнение на Комисията има образци на таблици за редовните доклади).

40. Правото на ЕС не съдържа конкретни разпоредби за статистиката в областта на културата. По-голямата част от статистическите данни на ЕС в областта на културата са извлечени от различни проучвания и събрани данни, които са правно регламентирани (задължителни), като например изследване на работната сила в ЕС, структурна бизнес статистика, национални сметки. При все това в резултатите на тези проучвания невинаги е възможно да бъдат разграничени елементите, свързани с културата (т.е. детайлите, които са от значение за културата, не се съдържат в данните, предавани на Евростат).

43. Комисията припомня, че ЕФРР няма за цел да предостави такава рамка по отношение на културни обекти.

Комисията подчертава, че определянето на рамки за инвестициите в културни обекти не е от компетентността на ЕС, а на държавите членки.

48. Комисията отбелязва, че ограничението за малки по мащаб инфраструктури не е част от внесеното от нея предложение за настоящия регламент за ЕФРР (COM(2011) 614 final), а беше въведено от съзаконодателите по време на преговорите с Европейския парламент и Съвета.

50. Комисията трябва да определя приоритетите по отношение на инвестициите за култура в сравнение с други сектори, като транспорта или околната среда, и да гарантира, че са налице условия за максимално увеличаване на тяхното въздействие, поради което са възможни известни намаления.

51. Комисията подчертава, че може да изисква от държавите членки единствено да изготвят споразуменията за партньорство и оперативните програми в съответствие с регламентите, одобрени от съзаконодателите. РОР изисква от държавите членки да използват ЕСИФ, за да допринасят ефективно за стратегията на Съюза за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж. Той не изисква привеждане в съответствие с която и да е програма в областта на културата.

52. Комисията счита, че ефективността на инвестициите по линия на ЕФРР може да бъде оценена само по отношение на целите на ЕФРР: засилване на икономическото, социалното и териториалното сближаване.

61. Акцентът на финансираните от ЕФРР проекти зависи от тематичната цел (ТЦ), в рамките на която те получават финансиране. Тематични цели 1—3 действително са съсредоточени върху растежа и конкурентоспособността. Културните проекти в рамките на тематична цел 6 обаче са насочени към опазване и защита на околната среда и насърчаване на ефективното използване на ресурсите. В допълнение, ако дадена инвестиция е извършена в рамките на тематична цел 9 (напр. за достъп до услуги в областта на културата), тя е насочена към насърчаването на социалното приобщаване и на борбата с бедността и всяка форма на дискриминация.

Общ отговор на т. 63 и 64

Комисията подчертава, че въпреки че някои показатели за резултатите не са били постигнати в момента на приключване на съответните проекти, те може да бъдат постигнати към момента на приключване на съответните програми, тъй като е необходимо време, за да се проявят резултатите.

Комисията отбелязва, че съществуват нормативни изисквания за определяне на показатели за резултатите по приоритетни оси, но не и на равнище проекти.

65. Комисията подчертава, че през програмния период 2014—2020 г. са въведени по-строги изисквания за докладването на данни за изпълнението. Извършват се национални одити и одити на равнище ЕС на системите, използвани за събиране, проверка и докладване на показателите. Ненадеждността на данните за изпълнението се счита за слабост в системата за управление и контрол и може да доведе до спиране на плащанията.

Комисията счита, че макар все още да има какво да се подобри, тези изисквания са важни стъпки и силен стимул за програмните органи за повишаване на надеждността.

66. Комисията отбелязва, че в някои случаи частичното възстановяване е било необходимо, тъй като ненамесата е можела да доведе до затваряне на обекта. Следователно увеличаването на броя на посетителите невинаги е цел само по себе си.

Общият показател на ЕФРР „рост в очаквания брой посещения на подпомогнатите обекти на културното или природното наследство и туристически атракции“ изразява предварителните прогнози за увеличаването на броя на посещенията на даден обект през годината след приключване на проекта. Управляващите органи определят методологията за изчисляване на очаквания брой, която може да се основава на анализ на търсенето. Няма изискване управляващите органи да докладват действителния брой посетители по този общ показател.

67. При споделено управление Комисията наблюдава общите резултати и резултатите на равнище програми и приоритети. Няма нормативно изискване за определяне на показатели за резултатите на равнище проект. Една добре разработена интервенционна логика трябва да гарантира, че крайните продукти и резултатите на равнище проекти допринасят за постигането на очакваните резултати от оперативните програми, които са повлияни и от външни фактори. Ето защо Комисията счита, че приносът на проектите към целите на програмата, изразен чрез

техните показатели за резултатите, не може да бъде измерен чрез изпълнението на отделните проекти, а е необходима оценка на въздействието.

69. Комисията споделя това опасение и припомня, че бенефициерът е задължен да възстанови приноса от ЕС, ако в срок от пет години от крайното плащане към него е настъпила значителна промяна в операцията (член 71 от РОР). По този начин неподдържането на реставриран културен обект може да представлява значителна промяна в условията за изпълнение на операцията, която подкопава първоначалните цели на инвестициите по линия на ЕФРР.

72. Разпределението на ЕФРР по проекти е подчинено на целите на политиката на сближаване и на специфичните цели, формулирани от оперативните програми, които в повечето случаи не са ориентирани към културата.

73. Комисията подчертава, че не разполага с правомощия да излиза извън рамките на изискванията за докладване, посочени в член 6 от Решение № 1313/2013/ЕС относно Механизъм за гражданска защита на Съюза. Това изисква от държавите членки да предоставят на Комисията обобщения на своите оценки на риска и оценки на способността за управление на риска, като се съсредоточават върху ключовите рискове, установени на национално (или регионално) равнище.

74. Общият показател „увеличаване на броя на посетителите на обектите“ се използва от оперативните програми само ако е от значение за подкрепяните операции. Подкрепата чрез ЕФРР не пречи на националните органи да прилагат мерки за опазване на обекти на културното наследство.

75. Вж. отговора на Комисията по точка 17.

85. Този въпрос се споменава и в правилата за освобождаване от държавна помощ, които трябва да се спазват от 2014 г. при предоставянето на подкрепа чрез ЕФРР. Тези правила предвиждат по-конкретно, че за инвестиции в култура и опазване на наследството размерът на помощта не трябва да надхвърля разликата между допустимите разходи и оперативната печалба от инвестицията.

90. Неизпълнението на показателите за резултати за проектите по програмите на ЕФРР за периода 2007—2013 г. не води до никакви финансови последици, тъй като такава разпоредба не е включена в регламентите за периода 2007—2013 г. При споделеното управление механизмите за стимулиране, посочени от Европейската сметна палата, са приложими само в споразуменията между бенефициера на проекта и управляващия орган.

93. В Регламента за общоприложимите разпоредби се изисква съфинансираните от ЕФРР операции да запазят своето естество, цели и условия за изпълнение за период от най-малко 5 години, считано от крайното плащане към бенефициера. Спазването на тази нормативна разпоредба се следи от държавите членки.

Съществуващото изискване за оценка на въздействието на всички интервенции по линия на ЕФРР стимулира държавите членки да възприемат средносрочен до дългосрочен подход при планирането и програмирането на изпълнението на интервенциите, което косвено допринася за дълготрайността на резултатите от инвестициите. Прекият мониторинг на дълготрайността на резултатите от проекта обаче продължава да бъде отговорност на държавите членки.

ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ

98. Комисията отбелязва, че знаците/инициативите на ЕС често се възлагат на обекти, които наскоро са построени или обновени благодарение на финансиране по линия на ЕФРР.

Препоръка 1 — Подобряване на настоящата стратегическа рамка за културата съобразно правомощията, предоставени от Договорите

Комисията приема препоръката.

Препоръка 2 — Насърчаване на използването на частни средства за опазване на културното наследство на Европа

Комисията приема тази препоръка.

102. В Регламента за ЕФРР физическото съхранение на финансираните културни обекти не се разглежда като самостоятелна цел. Освен това ЕФРР не може да финансира съхранението на застрашени обекти, ако не е включен в национална или регионална стратегия за развитие.

105. Комисията отбелязва, че Регламентът за общоприложимите разпоредби не изисква мониторинг на изпълнението на проекта след петгодишния срок на дълготрайност. Настоящото изискване за оценка на въздействието на всички интервенции по линия на ЕФРР стимулира държавите членки да възприемат средносрочен до дългосрочен подход при планирането и програмирането на изпълнението на интервенциите, което косвено допринася за дълготрайността на резултатите от инвестициите. Прекият мониторинг на дълготрайността на резултатите от проекта обаче продължава да бъде отговорност на държавите членки.

Прилагането на схеми за стимулиране и налагане на санкции в зависимост от изпълнението на проектите попада в обхвата на националната компетентност.

Препоръка 3 — Засилване на финансовата устойчивост на културните обекти, финансирани от ЕФРР

Комисията приема препоръката.

Регламентът „Омнибус“, който влезе в сила през 2018 г., вече въведе допълнителни възможности за използване на опростени варианти за разходите за съфинансиране от ЕФРР и тези възможности дори бяха разширени в предложенията на Комисията за периода след 2020 г.

Съгласно предложението на Комисията управляващите органи трябва да проверяват дали бенефициерите разполагат с необходимите финансови ресурси и механизми за покриване на разходите за експлоатация и поддръжка.

Препоръка 4 — Предприемане на по-конкретни действия за опазване на обектите на културното наследство

Комисията приема препоръката.

Одитен екип

Специалните доклади на ЕСП представят резултатите от нейните одити на политиките и програмите на ЕС или теми, свързани с управлението, в конкретни бюджетни области. ЕСП подбира и разработва одитните си задачи така, че те да оказват максимално въздействие, като отчита рисковете за изпълнението или съответствието, проверявания обем приходи или разходи, предстоящите промени, както и политическия и обществен интерес.

Настоящият одит на изпълнението беше извършен от Одитен състав II с ръководител Илиана Иванова – член на ЕСП. Този състав е специализиран в областите на разходи, свързани с инвестициите за сближаване, растеж и приобщаване. Одитът беше ръководен от члена на ЕСП Pietro Russo, подпомогнат от Chiara Cipriani — ръководител на неговия кабинет, Benjamin Jakob — аташе в кабинета; Emmanuel Rauch — главен ръководител; Sara Pimentel — ръководител на задача; Ana Popescu, Bernard Witkos, Dana Smid Foltynova, Jussi Bright, Paulo Manuel Carichas, Sabine Maur-Helmes, Thierry Lavigne и Tristan Le Guen — одитори. Hannah Critoph и Richard Moore осигуриха езикова помощ.



От ляво на дясно: Sabine Maur-Helmes, Tristan Le Guen, Chiara Cipriani, Benjamin Jakob, Pietro Russo, Emmanuel Rauch, Sara Pimentel, Jussi Bright, Dana Smid Foltynova.

Хронология

Събитие	Дата
Приемане на Меморандума за планиране на одита (МПО) / Начало на одита	12.12.2018 г.
Официално изпращане на проектодоклада до Комисията (или до друга одитирана институция)	06.01.2020 г.
Приемане на окончателния доклад след съгласувателната процедура	26.02.2020 г.
Получаване на официалните отговори на Комисията (или на друга одитирана институция) на всички езици	24.03.2020 г.

АВТОРСКИ ПРАВА

© Европейски съюз, 2020 г.

Политиката на Европейската сметна палата (ЕСП) във връзка с повторната употреба на информация се изпълнява чрез [Решение № 6-2019 на Европейската сметна палата](#) относно политиката за свободно достъпни данни и повторната употреба на документи.

Освен ако не е посочено друго (напр. в отделни известия за авторските права), съдържанието на информацията на ЕСП, притежавана от ЕС, е лицензирано в рамките на лиценза по програма „[Creative Commons Attribution 4.0 International](#)“ (CC BY 4.0). Това означава, че повторното използване е позволено, при условие че са посочени първоначалните източници и извършените промени. Лицето, което използва информацията повторно, следва да не изменя първоначалния смисъл или послание на документа. Европейската сметна палата не носи отговорност за последствия, възникнали в резултат на повторното използване.

Уреждането на допълнителни права в случаите, когато дадено съдържание изобразява разпознаваеми частни лица, например на снимки на персонала на ЕСП или фотографии, включващи трети страни, е Ваша отговорност. В случаите, когато е получено разрешение, то отменя горепосоченото общо разрешение и ясно посочва всички ограничения при употребата.

За да използвате или възпроизвеждате съдържание, което не е собственост на ЕС, е възможно да е необходимо да поискате разрешение директно от носителите на авторските права.

Снимка каре 1: © Capital Europeia da Cultura Guimarães 2012 г.

Изображение 2: Иконите са направени с [Pixel perfect](#) от <https://flaticon.com>.

Снимки каре 3: © Град Катовице.

Снимка каре 4: © ph. Luciano Romano.

Снимка каре 7: © ph. Henrique Patricio.

Снимка 1, каре 10: Източник: Scheda ispettiva, Casa dell'Efebo I 7, 11, предоставена от Parco Archeologico di Pompei.

Снимка 2, каре 10: Източник: Relazione tecnica, Casa dell'Efebo, януари 2016 г., предоставена от Parco Archeologico di Pompei.

Софтуер или документи, обхванати от правата на индустриална собственост, като патенти, търговски марки, регистрирани дизайни, лого и наименования, са изключени от политиката на ЕСП за повторна употреба и не са преотстъпени на Вас.

Всички уебстраници на институциите на Европейския съюз, включени в домейна europa.eu, съдържат препратки към уебстраниците на трети страни. Тъй като ЕСП не контролира тяхното съдържание, моля, запознайте се с тяхната политика за поверителност на данните и с политиката за авторските права.

Използване на логото на Европейската сметна палата

Логото на Европейска сметна палата не може да се използва без предварително разрешение от нейна страна.

PDF	ISBN: 978-92-847-4438-1	ISSN: 1977-5814	doi: 10.2865/542538	QJ-AB-20-005-BG-N
HTML	ISBN: 978-92-847-4421-3	ISSN: 1977-5814	doi: 10.2865/684047	QJ-AB-20-005-BG-Q

В областта на културата всеобхватната цел за ЕС, както е определена в Договора, е да зачита богатството на своето културно многообразие и да гарантира опазването и развитието на европейското културно наследство. Тъй като културата е основно от компетентността на държавите членки, ЕС може само да насърчава сътрудничеството между тях и да подкрепя или допълва техните действия.

Европейската сметна палата оцени икономическото, социалното и културното въздействие на инвестициите от ЕФРР в културни обекти, както и тяхната финансова и физическа устойчивост. Сметната палата провери дейността на Комисията и оцени 27 проекта от седем държави членки.

Одитът достигна до заключението, че в настоящата рамка липсва насоченост и тя се нуждае от по-добра координация за гарантиране на ефективността и устойчивостта на инвестициите на ЕФРР в културни обекти.

Специален доклад на ЕСП съгласно член 287, параграф 4, втора алинея от ДФЕС.



ЕВРОПЕЙСКА
СМЕТНА
ПАЛАТА



Служба за публикации
на Европейския съюз

ЕВРОПЕЙСКА СМЕТНА ПАЛАТА
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Тел. +352 4398-1

За запитвания: eca.europa.eu/bg/Pages/ContactForm.aspx

Уебсайт: eca.europa.eu

Туитър: @EUAuditors