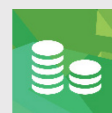


Zvláštní zpráva

## Investice EU do kulturních lokalit: téma zasluhující větší zacílení a koordinaci



EVROPSKÝ  
ÚČETNÍ DVŮR

# Obsah

	<b>Body</b>
<b>Shrnutí</b>	<b>I-VIII</b>
<b>Úvod</b>	<b>01-11</b>
<b>Rozsah a koncepce auditu</b>	<b>12-16</b>
<b>Připomínky</b>	<b>17-93</b>
<b>Stávající rámec pro investice EU do kulturních lokalit postrádá zacílení a není dostatečně koordinován</b>	<b>17-51</b>
Strategický rámec pro činnost EU v oblasti kultury je složitý a ve financování EU se odráží pouze částečně	<b>17-24</b>
Komise vyvinula několik iniciativ, které mohou podpořit kulturní lokality, ale koordinace s nabízenými možnostmi financování je velmi omezená	<b>25-36</b>
EFRR je strukturálním nástrojem pro investice členských států do kulturních lokalit, nicméně investice tohoto druhu nejsou považovány za prioritu EFRR	<b>37-51</b>
<b>Smíšená účinnost a udržitelnost kontrolovaných projektů EFRR</b>	<b>52-93</b>
Dokončené kontrolované projekty byly funkční, ale jejich cíle byly většinou hospodářské a ne vždy bylo možné zjistit, zda jich bylo dosaženo	<b>55-67</b>
Udržitelnosti kulturních lokalit není věnována dostatečná pozornost	<b>68-93</b>
<b>Závěry a doporučení</b>	<b>94-105</b>
<b>Přílohy</b>	
<b>Příloha I – Přehled výdajů vládních institucí na kulturní služby v roce 2017</b>	
<b>Příloha II – Přehled fondů EU zahrnujících cíle v oblasti kultury</b>	
<b>Příloha III – Seznam kontrolovaných prioritních os a souvisejících operačních programů</b>	
<b>Příloha IV – Seznam kontrolovaných projektů</b>	
<b>Příloha V – Přehled 21 kontrolovaných výběrových řízení</b>	
<b>Příloha VI – Seznam hlavních politických dokumentů týkajících se kulturních lokalit</b>	

**Příloha VII – Hlavní vlastnosti označení „Evropské dědictví“, „Světové dědictví“ a „Kulturní stezka Rady Evropy“**

**Příloha VIII – Vývoj rámce EFRR pro investice do kulturních lokalit**

**Příloha IX – Hlavní cíle prioritních os ve vzorku a měření jejich plnění na základě ukazatelů výsledků**

**Zkratková slova a zkratky**

**Glosář**

**Odpovědi Komise**

**Auditní tým**

**Harmonogram**

## Shrnutí

**I** Většina Evropanů považuje kulturní dědictví za důležité nejen pro ně samotné, ale také pro jejich společenství, region, zemi a EU jako celek. Kultura je široký pojem, který zahrnuje různé činnosti. V této zvláštní zprávě je výrazem „kulturní lokality“ míněna hmotná infrastruktura, v níž se mohou Evropané setkávat s kulturou.

**II** Kulturní rámec EU je primárně definován Smlouvami. Smlouvy stanoví pro EU obecný cíl respektovat svou bohatou kulturní rozmanitost a dbát na zachování a rozvoj evropského kulturního dědictví. Oblast kultury je hlavně v pravomoci členských států. Unie může pouze napomáhat spolupráci mezi členskými státy a podporovat nebo doplňovat jejich činnosti.

**III** Účinnost a udržitelnost investic EFRR do kulturních lokalit jsme posuzovali hodnocením vhodnosti kulturního rámce EU, jeho koordinace s možnostmi financování a provádění financování z prostředků EFRR.

**IV** Audit se zaměřil na hospodářské, sociální a kulturní dopady těchto investic a na finanční a fyzickou udržitelnost příslušných lokalit. Prověřili jsme práci Komise a posoudili 27 projektů ze sedmi členských států. Vedli jsme rovněž rozhovory s odborníky v této oblasti.

**V** Při auditu se dospělo k závěru, že současný rámec postrádá zacílení a pro zajištění účinnosti a udržitelnosti investic EFRR do kulturních lokalit je potřeba jej lépe koordinovat. Zjistili jsme níže uvedené skutečnosti.

**VI** Pokud jde o rámec pro investice EU do kulturních lokalit:

- Zastřešující strategie Komise EU 2020 se oblastí kultury nezabývá. Základní strategický rámec EU pro kulturu je složitý a ve financování EU se odráží pouze částečně. Přenesení jeho cílů do tvorby politik na úrovni členských států je podle Komise i nadále výzvou.
- Komise vyvíjí několik iniciativ, které mohou podpořit kulturní lokality, ale kulturní iniciativy EU mají na dostupnost finančních prostředků EU pro příjemce omezený dopad. Nařízení o EFRR neobsahuje ustanovení na podporu kulturních lokalit zapojených do kulturních iniciativ EU. Omezená je také koordinace mezi samotnými fondy EU pro investice do kulturních lokalit.
- Investice do infrastruktury jsou na úrovni EU financovány hlavně prostřednictvím EFRR, který je významným zdrojem financování veřejných investic do kulturních

lokalit přibližně pro jednu třetinu členských států. Investice do kulturních památek však nejsou považovány za prioritu EFRR, protože EFRR podporuje jiný cíl Smlouvy, a to posilování sociální a hospodářské soudržnosti. Na vnitrostátní úrovni jsme objevili příklady iniciativ členských států, které byly zaměřeny na financování kulturních lokalit s využitím soukromých prostředků.

## VII Pokud jde o účinnost a udržitelnost kontrolovaných projektů EFRR:

- Navzdory snahám EU o zvýšení sociálních dopadů zásahů v kulturní oblasti jsou cíle operačních programů (OP) a projektů EFRR většinou ekonomické. Na kulturní hledisko se kontrolované OP zaměřují nejméně a pro většinu řídicích orgánů není při výběru projektů žádným kritériem.
- Výkonnost projektu bylo možné posoudit pouze u některých dokončených kontrolovaných projektů. Projekty byly funkční, ale zjistili jsme několik slabých stránek ve výběru a vykazování ukazatelů, což omezovalo použitelnost vykazovaných údajů k vyvození závěru o výkonnosti projektu.
- EFRR nemůže financovat ochranu ohrožených lokalit, pokud by taková činnost neměla bezprostřední hospodářský a sociální účinek; totéž platí o programu Kreativní Evropa. Zajišťování hospodářských přínosů, k čemuž často slouží strategie podpory cestovního ruchu, může být z hlediska ochrany památek kulturního dědictví kontraproduktivní.
- Provozování a financování investičních nákladů kulturních lokalit, které byly předmětem našeho auditu, jsou obecně závislé na veřejných dotacích. Současný rámec financování dostatečně nemotivuje k vytváření příjmů. Požadavky EFRR na projekty vytvářející příjmy jsou stanoveny tak, že čím vyšší jsou čisté příjmy z projektu, tím menší je podpora, kterou poskytuje EU. Ve výběrových řízeních, která byla předmětem našeho auditu, byly také činnosti vytvářející příjmy podpořeny jen zřídka.

## VIII V zájmu řádného finančního řízení v souvislosti s investováním do kulturních lokalit doporučujeme, aby Komise:

- (a) zlepšila současný strategický rámec pro kulturu v oblasti působnosti Smluv;
- (b) podporovala využívání soukromého financování na ochranu evropského kulturního dědictví;
- (c) posílila finanční udržitelnost kulturních lokalit financovaných z EFRR;
- (d) provedla cílenější kroky na podporu ochrany památek kulturního dědictví.

# Úvod

## Kultura a kulturní lokality

**01** Většina Evropanů se domnívá, že kulturní dědictví je důležité nejen pro ně samotné, ale také pro jejich společenství, region, zemi a EU jako celek<sup>1</sup>. Kultura je rovněž určitým zdrojem. Podle Komise zvyšuje růst a zaměstnanost, umožňuje sociální začlenění a je hodnotou významnou z hlediska posilování mezinárodních vztahů EU<sup>2</sup>. Podle statistik Eurostatu bylo v EU v roce 2018 zaměstnáno v odvětví kultury 8,7 milionu lidí, což je 3,8 % celkové zaměstnanosti<sup>3</sup>.

**02** Kultura je široký pojem, který zahrnuje různé aktivity (např. řemesla, umění a audiovizuální tvorbu) spadající do různých hospodářských odvětví (např. výroba, služby a komunikace). V této zvláštní zprávě je výrazem „kulturní lokality“ míněna hmotná infrastruktura, v níž se mohou Evropané setkávat s kulturou. Rozlišujeme mezi památkami kulturního dědictví (staré historické lokality) a novou kulturní infrastrukturou (nové budovy využívané pro výstavy umění, hudbu či divadlo atd.).

**03** Pro politiku EU v oblasti kultury byl důležitým momentem rok 2017, kdy byli představitelé EU vyzváni k tomu, aby oblasti vzdělávání a kultury věnovali více pozornosti<sup>4</sup>. Nedávno se Evropská rada ve své Nové strategické agendě na období 2019–2024 zavázala „investovat do kultury a našeho kulturního dědictví, které jsou základem naší evropské identity“<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Cultural Heritage, zvláštní vydání Eurobarometru, č. 466, průzkum provedený na žádost Evropské komise, prosinec 2017.

<sup>2</sup> Sdělení Komise o evropském programu pro kulturu v globalizovaném světě, COM(2007) 242 final, 10.5.2007.

<sup>3</sup> Eurostat, Statistické údaje z oblasti kultury, čtvrté vydání, 2019, s. 64.

<sup>4</sup> Zasedání Evropské rady, 14. prosince 2014, EUCO 19/1/17.

<sup>5</sup> Nová strategická agenda, 2019–2024, Evropská rada.

## Rámec politiky

**04** Smlouvy stanoví, že EU „respektuje svou bohatou kulturní (...) rozmanitost a dbá na zachování a rozvoj evropského kulturního dědictví“<sup>6</sup> a že EU musí podporovat kulturu v členských státech<sup>7</sup>. Smlouvy rovněž vymezují činnosti EU v této oblasti (šíření kultury, kulturní dědictví, nekomerční kulturní výměny, umělecká a literární tvorba, vnější spolupráce). Obsahují také obecný požadavek, aby činnosti v jiných oblastech politiky zohledňovaly kulturní aspekty, což je požadavek označovaný jako „začleňování“<sup>8</sup>.

**05** EU nemá v oblasti kultury žádnou legislativní pravomoc. Odpovědnost za tvorbu politik mají v této oblasti členské státy. V roce 2017 vyčlenily členské státy 1 % svých státních výdajů na kulturní služby; jinak řečeno, na podporu kulturních aktivit bylo v přepočtu na jednoho občana EU vynaloženo 132 EUR. Z této částky bylo zhruba 15 % vynaloženo na kulturní investice (tj. pořízení, výstavbu nebo obnovu kulturních statků, včetně fyzické práce na kulturních lokalitách). **Příloha I** obsahuje podrobnější informace o státních výdajích na kulturní služby a o kulturních investicích v celé EU.

---

<sup>6</sup> Čl. 3 odst. 3 SEU.

<sup>7</sup> Čl. 167 odst. 1 SFEU.

<sup>8</sup> Čl. 167 odst. 4 SFEU, „Unie ve své činnosti podle ostatních ustanovení Smluv přihlíží ke kulturním hlediskům, zejména s cílem uznávat a podporovat rozmanitost svých kultur“.

**06** Rámec pro spolupráci EU v oblasti kultury stanoví Komise v podobě Evropského programu pro kulturu. První program tohoto druhu přijala Komise v roce 2007<sup>9</sup>; v roce 2018 přijala nový program<sup>10</sup> (dále jen „nová agenda“). Tato nová agenda má tři strategické cíle:

- společenský rozměr – využívat potenciálu kultury a kulturní rozmanitosti pro sociální soudržnost a životní pohodu tím, že bude podporována účast na kulturním životě, mobilita umělců a ochrana kulturního dědictví,
- hospodářský rozměr – přispívat k tvorbě pracovních míst a růstu v kulturních a kreativních odvětvích podporou umění a kultury ve vzdělávání, prosazováním příslušných dovedností a podněcováním inovací v kultuře,
- vnější rozměr – posilovat mezinárodní kulturní vztahy maximálním využíváním potenciálu kultury přispívat k udržitelnému rozvoji a míru.

**07** Tato nová agenda stanoví opatření, která má Komise přijmout, a vyzývá členské státy k řešení konkrétních otázek. Členské státy mají určit své priority spolupráce na úrovni EU v oblasti kultury a pracovní metody a vypracovat za tímto účelem pracovní plány pro kulturu, které přijme Rada ministrů. Poslední pracovní plán se vztahuje na období 2019–2022<sup>11</sup>.

---

<sup>9</sup> Sdělení Komise o evropském programu pro kulturu v globalizovaném světě, COM(2007) 242 final, 10.5.2007.

<sup>10</sup> Sdělení komise s názvem „Nová evropská agenda pro kulturu“, COM(2018) 267 final, 22.5.2018.

<sup>11</sup> Závěry Rady o pracovním plánu pro kulturu 2019–2022 (Úř. věst. C 460, 21.12.2018, s. 12–25).



## Udržitelnost a kultura

**08** EU a její členské státy jsou rovněž činné v rámci různých mnohostranných fór a organizací, které se zabývají politikami v oblasti kultury a kulturního dědictví, jako je Rada Evropy a UNESCO. Zcela nedávno se členské státy EU zavázaly k plnění cílů udržitelného rozvoje, které vypracovala organizace UNESCO<sup>12</sup>, aby napomohly plnění cíle udržitelného rozvoje stanoveného ve Smlouvách<sup>13</sup>. Rada rovněž označila udržitelnost kulturního dědictví za prioritu současného pracovního plánu pro kulturu na období 2019–2022.

### System správy a řízení v rámci Komise

**09** V současné době odpovídá za vypracování a provádění politik v oblasti kultury Generální ředitelství pro vzdělávání, mládež, sport a kulturu (GŘ EAC). Za účelem podpory tvorby politiky EU v oblasti kultury řídí Komise program Kreativní Evropa, který je jediným fondem zaměřeným výhradně na kulturní a tvůrčí odvětví EU<sup>14</sup>.

**10** EU financuje investice do infrastruktury související s kulturou pouze z evropských strukturálních a investičních fondů (ESI fondy). Z ESI fondů je hlavním zdrojem financování investic EU do kulturních lokalit Evropský fond pro regionální rozvoj (EFRR)<sup>15</sup>. Využívání EFRR zajišťuje Komise a členské státy v rámci sdíleného řízení. To znamená, že dohody o partnerství a operační programy EFRR připravují členské státy a musí být schváleny Komisí.

**11** V souladu se zásadou začleňování mohou být k financování projektů související s kulturou v EU i mimo ni využívány i různé další fondy EU. To znamená, že do provádění kulturního strategického rámce je ve skutečnosti prostřednictvím různých jiných politik a nástrojů financování EU zapojeno několik generálních ředitelství (viz [příloha II](#)).

---

<sup>12</sup> *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, OSN, přijato 25. září 2015.

<sup>13</sup> Čl. 3 odst. 3 SEU.

<sup>14</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1295/2013 ze dne 11. prosince 2013, kterým se zavádí program Kreativní Evropa (2014–2020), Úř. věst. L 347, 20.12.2013, s. 221–237. Program Kreativní Evropa zahrnuje rovněž audiovizuální tvorbu.

<sup>15</sup> Nařízení (EU) č. 1301/2013 ze dne 17. prosince 2013 o Evropském fondu pro regionální rozvoj, o zvláštních ustanoveních týkajících se cíle Investice pro růst a zaměstnanost (Úř. věst. L 347, 20.12.2013, s. 289–302).

## Rozsah a koncepce auditu

**12** Vzhledem ke zvýšené pozornosti věnované kultuře na úrovni EU jsme se rozhodli provést audit účinnosti a udržitelnosti investic EU do kulturních památek, tj. do pořízování, obnovy a výstavby nové kulturní infrastruktury a památek kulturního dědictví. Za tímto účelem jsme provedli audit hlavního fondu EU, který je pro tyto investice k dispozici (EFRR), přičemž jsme posuzovali následující aspekty:

### Část 1: Vhodnost kulturního rámce EU a koordinace s možnostmi financování investic do kulturních lokalit

- Vhodnost strategického a legislativního rámce zavedeného na úrovni EU pro investice do kulturních lokalit financované z prostředků EU.
- Koordinace iniciativ Komise při využívání různých finančních a politických nástrojů, zejména v souvislosti s programem Kreativní Evropa a EZFRV.
- koordinace financování z prostředků EFRR s ostatními fondy EU.

### Část 2: Provádění financování z prostředků EFRR

- Podpora a pokyny, které Komise členským státům poskytuje při schvalování dohod o partnerství (PA) a operačních programů (OP) s cílem zajistit, aby financování kulturních památek přineslo účinné a udržitelné výsledky,
- účinnost a udržitelnost výsledků projektů EFRR zaměřených na kulturní lokality.

**13** Audit se soustředil na hospodářské, sociální a kulturní dopady investic EFRR do kulturních lokalit a na finanční a fyzickou udržitelnost těchto lokalit. Zahrnoval programová období 2007–2013 a 2014–2020 v rámci cíle investice do zaměstnanosti a růstu a návrh koncepce vztahující se na programové období po roce 2020.

**14** Na úrovni EU jsme zkoumali práci generálního ředitelství odpovědného za kulturu (GŘ EAC) a generálního ředitelství odpovědného za EFRR (GŘ REGIO). Na úrovni členských států:

- jsme navštívili tři členské státy (Itálie, Polsko a Portugalsko) a v případě dalších čtyř členských států (Francie, Chorvatsko, Německo a Rumunsko) jsme provedli dokumentární přezkumy omezeného rozsahu. Tyto členské státy jsme vybrali proto, že patří mezi hlavní příjemce podpory z EFRR určené pro investice do kulturních lokalit.
- hodnotili jsme 14 operačních programů (seznam operačních programů, které byly předmětem auditu, je uveden v [příloze III](#)).

- o provedli jsme audit 27 projektů, z toho 15 na místě a 12 formou dokumentárního přezkumu (viz [tabulka 1](#) a [příloha IV](#)). Projekty byly vybrány na základě široké škály kritérií: vynaložené nebo přislíbené částky, druh lokality (památku kulturního dědictví nebo nové kulturní infrastruktury), existence či neexistence označení a účast na iniciativách EU. Provedli jsme rovněž průzkum, jehož respondenty byli příjemci všech těchto projektů. Odpovědi jsme dostali od všech příjemců. Zkontrolovali jsme také 21 výběrových řízení (viz [příloha V](#)).

**Tabulka 1 – Počet a druhy kontrolovaných projektů**

	2007–2013		2014–2020	Celkem
	Památky kulturního dědictví	Nová kulturní infrastruktura	Památky kulturního dědictví	
Počet projektů	10	11	6	27
<i>z toho navštíveno na místě:</i>				
- Itálie	3	0	2	5
- Polsko	1	2	2	5
- Portugalsko	1	2	2	5
<i>z toho zkontrolováno formou dokumentárního přezkumu:</i>				
- Německo	1	2	–	3
- Francie	0	3	–	3
- Chorvatsko	1	2	–	3
- Rumunsko	3	0	–	3

Zdroj: EÚD.

**15** Nakonec jsme uskutečnili rozhovory s úředníky z mezinárodních organizací (Centrum světového dědictví UNESCO, Kulturní stezka Rady Evropy, ICOMOS) a s nevládní organizací Europa Nostra a s 11 vnitrostátními odborníky ve třech navštívených členských státech, abychom získali lepší přehled o potřebách a výzvách, s nimiž se kulturní lokality potýkají, a abychom zjistili, jaké jsou osvědčené postupy.

**16** Věříme, že audit umožní získat jasnou představu o významu a účinnosti zásahů EU v oblasti péče o kulturní lokality. Naší obecnější snahou je přispět k probíhající debatě o tom, jaké místo zaujímá kultura v EU.

## Připomínky

### Stávající rámec pro investice EU do kulturních lokalit postrádá zacílení a není dostatečně koordinován

**Strategický rámec pro činnost EU v oblasti kultury je složitý a ve financování EU se odráží pouze částečně**

**17** Vyhovující rámec pro investice EU do kulturních památek má zásadní význam pro to, aby umožňoval maximalizovat dopad investic na dosažení cílů, které rámec stanovil. To vyžaduje jasný strategický rámec pro činnost EU v oblasti kultury s dobře fungující koordinací regulačních rámců (tj. právní úpravou fondů EU) a neregulačních rámců (tj. strategiemi). Na základě zjištěných potřeb by měly být jasně stanoveny cíle a navržena odpovídající opatření. Cíle by měly být realistické a k jejich uskutečňování by měly být zvoleny vhodné politické nástroje a způsoby financování. Požadavky na zúčastněné strany by měly být stanoveny v souladu s jejich pravomocemi. Sledování tohoto rámce je pro hodnocení pokroku při plnění cílů zásadní.

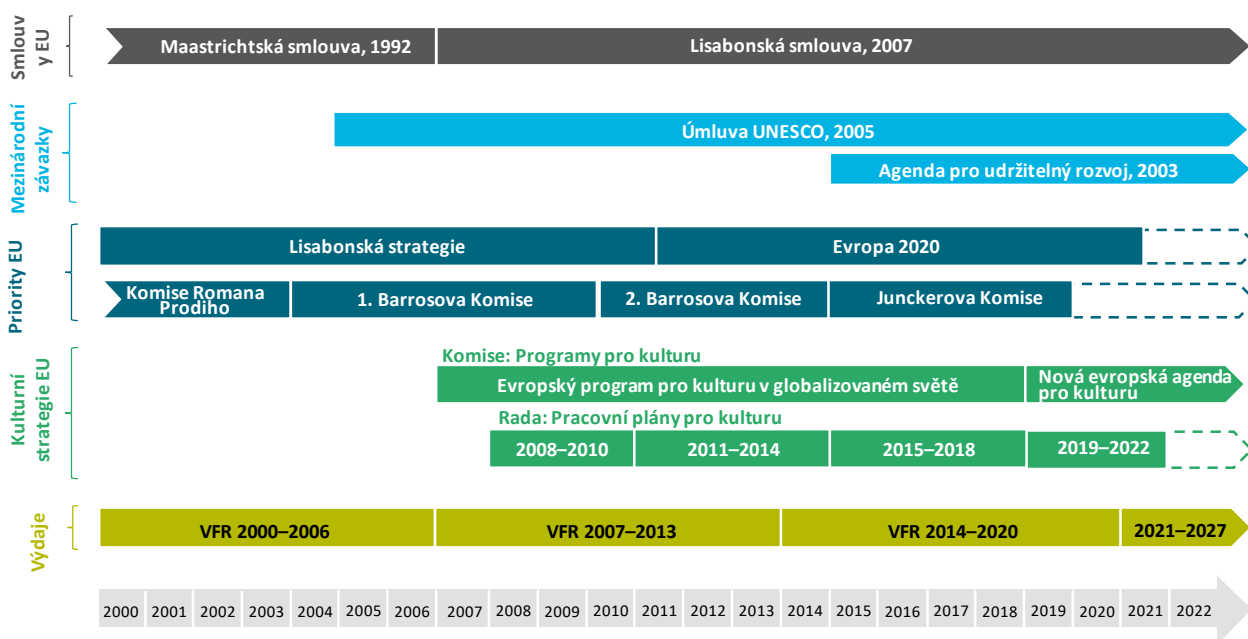
**Souběžně existuje více strategických rámců EU, což může mít dopad na opatření EU v oblasti kultury v budoucnu**

**18** Strategické směřování EU bylo formulováno v desetiletých plánech (Lisabonská strategie a strategie Evropa 2020). Tyto plány se nezabývají kulturou a nejsou časově sladěny s pětiletým funkčním obdobím Komise ani se sedmiletým cyklem financování EU.

**19** Pro tvorbu vlastní kulturní politiky má EU zaveden rámec, který zahrnuje několik úrovní odpovědnosti (viz body 04–07). Na nejvyšší úrovni vymezují tento rámec Smlouvy a mezinárodní závazky EU (např. Úmluva Unesco o ochraně a podpoře rozmanitosti kulturních projevů z roku 2005). Podrobněji je rozpracována v programech Komise a ve čtyřletých pracovních plánech pro kulturu, které sestavuje Rada. Společně tyto dokumenty vytvářejí základní rámec kulturní politiky EU. Tento rámec je ještě doplněn několika dokumenty strategické povahy (viz [příloha VI](#)). Již v jedné z předchozích zpráv jsme uvedli, že souběžná existence několika strategických rámců, jejichž časová období a cíle se překrývají, vytváří složitou situaci, která může být matoucí (viz [grafické znázornění 1](#))<sup>16</sup>.

<sup>16</sup> Body 16 až 18 Informačního dokumentu EÚD o zajišťování výkonnosti v politice soudržnosti, červen 2019.

## Grafické znázornění 1 – Harmonogram událostí



Zdroj: EÚD.

**20** Situaci ještě více komplikuje souběžná činnost různých aktérů (Komise, Rada a členské státy), kteří současně rozvíjejí a provádějí činnosti v oblasti kultury, aniž by přitom systematicky zohledňovali programy Komise. Na úrovni Komise jsou kulturní aspekty obecně zohledňovány („začleňovány“) v různých politikách příslušnými odpovědnými útvary.

### Sledování cílů v agendě Komise pro kulturu není dostatečně propracováno

**21** Hlavní společné strategické cíle, kterými se činnost EU v oblasti kultury řídí, jsou stanoveny v programech Komise (viz bod 06). Tyto cíle nejsou převáděny do podoby jasných operačních cílů. Ačkoli v rámci každého cíle existuje řada příkladů opatření EU, není jasné, čeho se EU prostřednictvím těchto opatření snaží dosáhnout. Nová agenda neobsahuje žádná ustanovení týkající se sledování plnění stanovených cílů ani ukazatelů pro měření pokroku. Podle Komise je tomu tak proto, že Komise a členské státy nemají společně vymezené cíle, ukazatele a záměry pro tvorbu kulturní politiky. Komise také k posouzení úspěšnosti provádění nové agendy nevyužívá ukazatele, které existují na úrovni programu, tj. ukazatele definované v rámci jednotlivých programů EU.

**22** Ke koordinaci s činnostmi členských států v této oblasti dochází v rámci pracovních plánů pro kulturu, které přijímá Rada, prostřednictvím nezávazného mezivládního rámce pro spolupráci mezi členskými státy, jenž se nazývá „otevřená metoda koordinace“ (OMK). Podle Komise „výzvou i nadále zůstává promítnutí doporučení

ohledně OMK do tvorby politik na vnitrostátní a evropské úrovni<sup>17</sup>. Přestože rámce kulturní politiky členských států v našem vzorku v zásadě sledují hospodářské a sociální cíle nové agendy, žádný z nich konkrétně na novou agendu neodkazuje a pouze dva odkazují na program z roku 2007.

### **Agenda Komise není v hlavních fondech EU, z nichž se financuje oblast kultury, zohledněna**

**23** Z hlediska financování EU je kultura spíše prostředkem k uskutečňování jiných priorit a cílů EU (např. podpory rozvoje měst a regionů, podnikání, cestovního ruchu), než aby sama byla jednou z hlavních priorit. K uskutečňování těchto priorit jsou využívány různé fondy EU. Jediným fondem EU určeným pro financování kultury je program Kreativní Evropa, který je však z hlediska objemu nabízených finančních prostředků velmi malý. Z rozpočtu EU<sup>18</sup> se jeho prostřednictvím rozděluje na kulturu každoročně zhruba 209 milionů EUR, o které se dělí 28 členských států a 8 zemí, které nejsou členy EU. Tato částka odpovídá ročním provozním nákladům některých jednotlivých kulturních lokalit. Například Pařížská národní opera měla v roce 2018 náklady 200,8 milionu EUR<sup>19</sup>.

**24** Z 12 analyzovaných fondů EU, z nichž je možné podporovat kulturu, se programu Komise z roku 2007 týká pouze nařízení o programu Kreativní Evropa (viz [příloha II](#)). Dva po sobě následující programy Komise v oblasti kultury byly vytvořeny po zavedení víceletých finančních rámců pro ESI fondy (viz [grafické znázornění 1](#)), a nebylo je tudíž možné v rámci ESI fondů zohlednit.

### **Komise vyvinula několik iniciativ, které mohou podpořit kulturní lokality, ale koordinace s nabízenými možnostmi financování je velmi omezená**

**25** Vyhovující rámec pro investice EU do kulturních lokalit vyžaduje účinná opatření, která zajistí koordinaci jednotlivých politik přispívajících k podpoře kulturních lokalit. Koordinovaná činnost v rámci Komise může zajistit, aby se různé fondy EU vzájemně doplňovaly, a zaručit účinné využívání finančních zdrojů pro rozvoj navrhovaných iniciativ.

<sup>17</sup> Zpráva Komise o provádění a významu pracovního plánu pro kulturu na období 2011–2014, COM(2014) 535 final, 25.8.2014, s. 12, a zpráva Komise o provádění evropského programu pro kulturu, COM(2010) 390 final, 19.7.2010, s. 8.

<sup>18</sup> Viz článek 24 programu Kreativní Evropa.

<sup>19</sup> „Roční přezkum výkonnosti – výdaje na kulturu“, příloha k rozpočtovému absolutoriu, Ministerstvo financí Francouzské republiky, 2018, s. 223.

## Komise vypracovala několik iniciativ na podporu kulturních lokalit

**26** Komise v posledním desetiletí vypracovává rozsáhlý seznam iniciativ na podporu kulturních lokalit, zejména pokud jde o oblast kulturního dědictví. Poslední z těchto iniciativ byl Evropský rok kulturního dědictví (ERKD) v roce 2018, který vyvrcholil vytvořením evropského rámce pro činnost v oblasti kulturního dědictví<sup>20</sup> a který se stal prvním evropským meziodvětvovým a integrovaným přístupem ke kulturnímu dědictví. Mezi další iniciativy patří ocenění nebo značky udělené za účelem podpory udržitelného cestovního ruchu nebo zviditelnění konkrétní kulturní lokality (viz [tabulka 2](#)).

### Tabulka 2 – Značky a ocenění EU významné z hlediska podpory kulturních lokalit

Označení/Ocenění	Popis
Evropská hlavní města kultury (od roku 1985)	Označení udělované každoročně dvěma různým evropským městům za příkladný kulturní život a kulturní rozvoj.
Ocenění „Evropské dědictví“ (od roku 2002)	Propaguje osvědčené postupy v oblasti ochrany kulturního dědictví, jeho správy, výzkumu, vzdělávání a komunikace v této oblasti.
Evropská destinace nejvyšší kvality (od roku 2006)	Propaguje udržitelný cestovní ruch zvyšováním viditelnosti vznikajících netradičních evropských destinací.
Označení „Evropské dědictví“ (od roku 2013)	Udělované památkám kulturního dědictví, které mají symbolickou evropskou hodnotu. Zahrnuje rovněž nehmotné kulturní dědictví.
Značka Evropského roku kulturního dědictví (od roku 2018)	Značka používaná během akcí a oslav pořádaných v rámci Evropského roku kulturního dědictví.
Evropské hlavní město inteligentního cestovního ruchu (od roku 2019)	Ocenění udělované turistickým destinacím za jejich udržitelnost, přístupnost, digitalizaci, kulturní dědictví a kreativitu.

Zdroj: EÚD.

**27** Orgány členských států, které jsme navštívili, považovaly za zvláště přínosnou iniciativu „Evropská hlavní města kultury“ (EHMK) (příklad pozitivního dopadu, který nám popsaly portugalské orgány, uvádí [rámeček 1](#)). Jeden z kontrolovaných příjemců potvrdil, že zaznamenal výrazný nárůst počtu návštěvníků Wroclawi v roce 2016, kdy byla evropským hlavním městem kultury. Odborníci, s nimiž jsme hovořili, ocenili také

<sup>20</sup> Pracovní dokument útvarů Komise, SWD(2018) 491 final, 5.12.2018.



některé nedávné iniciativy Komise (např. Evropský rok kulturního dědictví 2018, novou agendu).

### Rámeček 1

#### Příklad pozitivních dopadů iniciativy „Evropské hlavní město kultury“

V roce 2012 se evropským hlavním městem kultury stalo portugalské město Guimarães. Podle studie, kterou následně provedly portugalské orgány, zahrnovala tato iniciativa kromě investice do kulturního programu prováděného v průběhu roku 2012 také investice do kulturní infrastruktury a změny kvality městského prostředí ve výši přibližně 41,7 milionu EUR způsobilých výdajů. Odhaduje se, že počet přenocování v tomto regionu vzrostl v daném roce o 43 %, přičemž tento nárůst dal vzniknout 2 111 pracovních míst.

#### Slavnostní vyhlášení města Guimarães evropským hlavním městem kultury



©Capital Europeia da Cultura Guimarães 2012.

Zdroj: Prozatímní zpráva hodnotící sociální a hospodářské dopady v městě Guimarães, 2012.

**28** Na mezinárodní úrovni jsou kulturním lokalitám udělována tři další označení (viz [příloha VII](#)). Souběžné používání více různých označení a ocenění částečně zakrývá jejich zamýšlenou hodnotu.

#### Koordinace iniciativ Komise v oblasti kultury s režimem financování z prostředků EFRR je omezená

**29** Analyzovali jsme koordinaci kulturních iniciativ GŘ EAC s fondem EFRR. Ptali jsme se především příjemců navštívených projektů, jaké mají podle jejich názoru označení „Evropské dědictví“ a další iniciativy Komise dopady. Kulturní iniciativy Komise mají velmi omezený dopad na dostupnost finančních prostředků z fondu EFRR pro příjemce. Nařízení o EFRR ani jeho OP, jež byly předmětem našeho auditu, neobsahují žádná ustanovení, z nichž by projekty, které se již do některé z kulturních iniciativ Komise zapojily, měly nějaký prospěch.



**30** EFRR nabízí určité možnosti financování pro lokality chráněné v rámci UNESCO. V programovém období 2014–2020 stanoví současné nařízení o EFRR pro památky UNESCO vyšší prahovou hodnotu (spolufinancování z EFRR v maximální výši 20 milionů EUR pro památky UNESCO a 10 milionů EUR pro ostatní kulturní lokality)<sup>21</sup>. Označení UNESCO nám také posloužilo jako kritérium pro výběr projektů v pěti z 21 výběrových řízení, které jsme přezkoumali. Orgány členských států považovaly za důležitá rovněž vnitrostátní označení, přičemž čtyři z kontrolovaných výběrových řízení zvýhodňovaly projekty, které byly s těmito označeními spojeny.

**31** Náš vzorek projektů obsahoval dvě lokality s označením „Evropské dědictví“ a jedno místo zapojené do iniciativy „Evropská hlavní města kultury“. Při výběru projektů žádajících o financování z EFRR nepovažovaly orgány členských států zapojení kulturních lokalit do iniciativ EU za kritérium (viz [příloha V](#)). Nezmínila se o tom ani Komise ve svých zjištěních před schválením operačních programů. Evropská porota odpovědná za monitorování lokalit Evropského dědictví uvedla, že nebudou-li financovány lokality, kterým bylo toto označení uděleno, může být ohrožena jeho udržitelnost a viditelnost<sup>22</sup>. Starost o toto označení má rovněž Parlament, který doporučil, aby se dbalo o zvyšování jeho viditelnosti<sup>23</sup>.

### **Není dostatečně zřejmé, jak se fondy EU vzájemně doplňují jako zdroje investic do kulturních památek**

**32** V souladu se zásadou začleňování je uskutečňování cílů stanovených v programu Komise z roku 2007 fakticky rozděleno mezi různé politiky a je podporováno prostřednictvím různých fondů spravovaných 15 různými generálními ředitelstvími Komise. Koordinace mezi různými ředitelstvími je prováděna zejména prostřednictvím meziútvarové skupiny pro kulturu a kulturní dědictví a v době přijímání příslušných programů a předpisů též formou konzultací mezi jednotlivými útvary.

<sup>21</sup> Čl. 3 odst. 1 nařízení (EU) č. 1301/2013 o Evropském fondu pro regionální rozvoj ve znění nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) 2018/1046 ze dne 18. července 2018, kterým se stanoví finanční pravidla pro souhrnný rozpočet Unie (Úř. věst. L 193, 30.7.2018, s. 1–222).

<sup>22</sup> Monitorovací zpráva poroty o označení „Evropské dědictví“, 19. prosince 2016.

<sup>23</sup> Usnesení Evropského parlamentu, kterým se zavádí program Kreativní Evropa, P8\_TA(2017)0062, 2. března 2017.

**33** Výsledky této koordinace nejsou v jednotlivých nařízeních o fondech EU nijak patrné. Ačkoli jednotlivá nařízení v různé míře odrážejí některé části programu z roku 2007, s výjimkou iniciativy Kreativní Evropa na tento program žádný fond EU výslovně neodkazuje a pro většinu z nich není kultura cílovou oblastí (viz bod **24** a *příloha II*).

**34** Nařízení o společných ustanoveních<sup>24</sup> uvádí opatření na podporu koordinace mezi fondy, jmenovitě vytvoření společného strategického rámce a stanovení požadavku, aby členské státy podávaly zprávy o opatřeních pro koordinaci mezi fondy EU v dohodách o partnerství a operačních programech. Zjistili jsme, že tato koordinací opatření mají své slabé stránky, zvláště pokud jde o kulturní lokality.

**35** Zaprvé, ačkoli je možné financovat památky kulturního dědictví z různých ESI fondů v závislosti na jejich cílech, Komise pro účely schvalování dohod o partnerství a operačních programů neposuzuje, jak se mohou fondy EU doplňovat a vytvářet vzájemné synergie v oblasti péče o památky kulturního dědictví. Koordinací opatření popsaná v operačních programech a dohodách o partnerství jsou obecná a ne vždy obsahují konkrétní zmínku o kulturních lokalitách. Analyzovali jsme zejména to, jak se investice plynoucí do kulturních lokalit z Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EZFRV) lišily od obdobných investic z EFRR, a to v rámci dohod o partnerství, vnitrostátních programech EZFRV a operačních programech EFRR. Ve čtyřech členských státech nebyly rozdíly mezi těmito dvěma fondy zřejmé a z obou bylo možné financovat stejný typ projektu.

**36** Zadruhé, ve vzorku strategických dokumentů tří členských států, které byly předmětem našeho auditu, nebyla zmíněna otázka koordinace s programem Kreativní Evropa nebo jejím předchůdcem („program Kultura<sup>25</sup>“). Na úrovni projektů navíc čtyři z 21 výběrových řízení posuzovaných v našem vzorku specificky ocenila doplňkovost s jinými fondy EU jako kritérium pro financování, i když program Kreativní Evropa konkrétně zmiňován nebyl. Ve výsledku se tedy v našem vzorku našel jediný případ kulturní lokality, kdy projekt Kreativní Evropa doplňoval projekt EFRR.

---

<sup>24</sup> Nařízení (EU) č. 1303/2013 o společných ustanoveních pro ESI fondy (Úř. věst. L 347, 20.12.2013, s. 320–469).

<sup>25</sup> Rozhodnutí č. 1855/2006/ES ze dne 12. prosince 2006, kterým se zavádí program Kultura (2007–2013) (Úř. věst. L 372, 27.12.2006, s. 1–11).

**EFRR je strukturálním nástrojem pro investice členských států do kulturních lokalit, nicméně investice tohoto druhu nejsou považovány za prioritu EFRR**

**37** Ve vyhovujícím rámci pro investice do kulturních lokalit by fondy EU, které nabízejí nejsnáze dostupné zdroje financování investic do kulturních lokalit, zejména EFRR, měly ve svých politikách odrážet kulturní rámec EU. Cíle Komise v oblasti kultury by se proto měly jasně promítnout do dohod členských států o partnerství a do jejich operačních programů.

**Celková částka vynaložená na investice do kulturních lokalit se nemonitoruje**

**38** Přestože výdaje na kulturu představují jen malou část celkového rozpočtu EFRR (zhruba 4,7 miliardy EUR plánovaných na programové období 2014–2020, tj. 2,3 %), je EFRR nejvýznamnějším zdrojem financování investic EU do kulturních lokalit. Nařízení o společných ustanoveních vyžaduje, aby orgány v členských státech vykazovaly výdaje podle kategorie intervence. Jednou z nich je „Ochrana, rozvoj a podpora veřejného kulturního dědictví“. Tato kategorie je však širší než investice do infrastruktury a členské státy ji nepoužívají důsledně. Jak se vyvíjel rozsah investic z EFRR do oblasti kultury a monitorovací opatření tohoto fondu, je uvedeno v *příloze VIII*.

**39** V roce 2014 provedla Komise mapování dostupných prostředků EU, které byly použitelné k financování činností v oblasti kulturního dědictví<sup>26</sup>. Toto mapování bylo „neúplné“<sup>27</sup>. Nepřineslo podrobné a aktualizované údaje o objemu financování, které EU přidělila a vynaložila na oblast kulturního dědictví, včetně souvisejících hmotných investic. Tyto informace nejsou známy, protože ne všechny fondy EU vyžadují, aby jim členské státy a příjemci systematicky poskytovali informace o opatřeních v oblasti kultury.

---

<sup>26</sup> *Mapping of Cultural Heritage actions in the European Union policies, programmes and activities*, vydání z roku 2014 ([https://www.europa-creativa.eu/Files/uploads/29-2014-heritage-mapping\\_en.pdf](https://www.europa-creativa.eu/Files/uploads/29-2014-heritage-mapping_en.pdf)) a aktualizované vydání z roku 2017 ([https://ec.europa.eu/culture/sites/culture/files/2014-heritage-mapping-version-2017\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/culture/sites/culture/files/2014-heritage-mapping-version-2017_en.pdf)).

<sup>27</sup> Tamtéž, vydání z roku 2014 a 2017, s. 2.

**40** Komise usiluje o harmonizaci různých typů statistických údajů o státních výdajích na kulturu a jejich dopadech. Základním referenčním bodem pro kulturní statistiky EU je zpráva o oblasti kultury z roku 2012, která byla vypracována v rámci sítě pro Evropský statistický systém<sup>28</sup>. Na práci sítě v této oblasti dohlížel Eurostat<sup>29</sup>. Posílení informační základny na úrovni EU je také jednou z klíčových zásad stávajícího evropského akčního rámce pro kulturní dědictví<sup>20</sup>. Pro shromažďování údajů a podávání zpráv o oblasti kultury nebo kulturních lokalitách však dosud žádný povinný rámec EU neexistuje.

#### **EFRR nabízí rámec pro investice členských států do kulturních lokalit**

**41** V auditní zprávě EÚD z roku 2017<sup>30</sup> jsme uvedli, že ve srovnání s programovým obdobím 2007–2013 umožňuje stávající nařízení o EFRR strukturovanější přístup k zásahům EU, protože vyžaduje, aby v operačních programech byly jasně vymezeny cíle zásahů (konkrétní cíle / výsledky) a způsob jejich očekávaného plnění (požadované financování, činnosti, které mají být provedeny, a očekávané výstupy). To je zejména případ činností koncipovaných s ohledem na investiční priority, jako je kulturní dědictví (viz bod 44).

**42** Rámec 2014–2020 přinesl také některá zlepšení, pokud jde o ukazatele pro měření podpory poskytované z EFRR na kulturní lokality, pro něž je v současném nařízení stanoven společný ukazatel výstupu. Na programové období 2021–2027 Komise navrhuje, aby se počet společných ukazatelů týkajících se kulturních lokalit zvýšil a aby byl poprvé zaveden společný ukazatel výsledků (viz [příloha VIII](#)). V nedávném stanovisku EÚD jsme uvítali zavedení společných ukazatelů a uvedli, že představují důležitý krok k většímu zaměření na výkonnost<sup>31</sup>.

---

<sup>28</sup> *Final Report of the European Statistical System Network on Culture (ESSnet-Culture)*, 2012.

<sup>29</sup> Viz např. Průvodce kulturní statistikou, Eurostat, vydání z roku 2018 .

<sup>30</sup> Zvláštní zpráva č. 2/2017, Jednání Komise o dohodách o partnerství a programech v oblasti soudržnosti na období 2014–2020: výdaje jsou více zaměřeny na priority strategie Evropa 2020, avšak mechanismy měření výkonnosti jsou stále složitější.

<sup>31</sup> Bod 59 stanoviska EÚD č. 6/2018.

**43** Význam rámce EFRR lze vidět v kulturních strategiích tří členských států, které jsme navštívili. V polské kulturní strategii je kultura chápána jako prostředek k dosažení hospodářské a sociální soudržnosti, o kterou usiluje EFRR. V Itálii vláda vypracovala národní program financování, který má doplňovat národní operační program EFRR pro oblast kultury<sup>32</sup> a který má stejné cíle i kritéria financování. V Portugalsku Komise požádala, aby se financování ze strany EU řídilo výsledky mapování zahrnujícího analýzu potřebnosti investic do kulturních lokalit a určení jejich priorit.

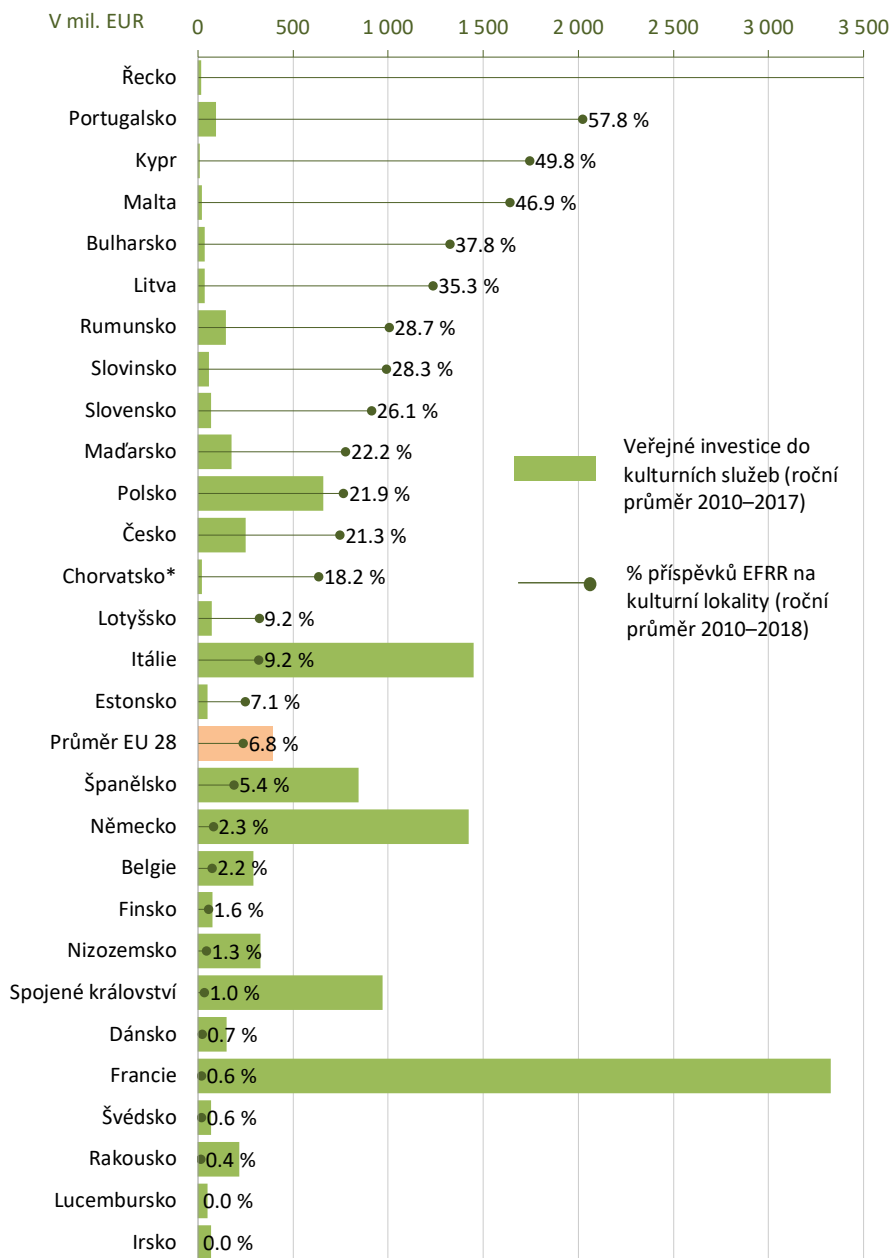
#### **EFRR je pro některé členské státy významným zdrojem financování veřejných investic do kulturních lokalit**

**44** Nařízení o EFRR stanoví řadu tematických cílů a investiční priority, které si členské státy mohou zvolit podle svých potřeb. V programovém období 2014–2020 se podpora kulturních lokalit zaměřuje konkrétně na památky kulturního dědictví spadající do investiční priority 6 c) „zachování, ochrana, propagace a rozvoj přírodního a kulturního dědictví“ v rámci šestého tematického cíle (TC) „zachování a ochrana životního prostředí a podporování účinného využívání zdrojů“. Kulturní památky lze také podporovat v rámci jiných investičních priorit: v rámci podpory EFRR pro inovace (TC1) nebo konkurenceschopnosti malých a středních podniků (TC3) nebo v rámci širší strategie územního rozvoje podporující zaměstnanost (TC8) nebo sociální začleňování (TC9). Obnova měst, která spadá do investiční priority 6 e), je také jednou ze zvolených společných priorit operačních programů na podporu kulturních lokalit.

**45** V období 2010–2017 dosahovala roční výše investic EFRR do kulturních lokalit přibližně 750 milionů EUR. Tyto investice tvořily více než 25 % veškerých veřejných investic do kulturních služeb zhruba v jedné třetině členských států a v případě Portugalska a Řecka dokonce přes 50 % (viz [obrázek 1](#)). Fond byl proto pro mnoho členských států důležitým zdrojem financování investic do kulturních lokalit. Na úrovni projektů by podle našeho průzkumu nebylo 44 % projektů bez podpory z EFRR vůbec realizováno a 48 % z nich by bylo odloženo nebo by bylo realizováno pouze v omezeném rozsahu.

<sup>32</sup> *Programma di Azione e Coesione Complementare al PON Cultura e Sviluppo 2014–2020.*

## Obrázek 1 – Financování z EFRR a kapitálové investice členských států do kulturních lokalit, roční průměr za období 2010–2017



*Poznámky:* 1) Náš odhad výše investic členských států do kulturních lokalit vychází z údajů Eurostatu o veřejných výdajích na kulturní služby (COFOG: GF08.2). Jedná se o nejpřesnější odhad, který je k dispozici. Mezi kapitálové investice do kulturních služeb patří: investiční dotace (D92), tvorba hrubého fixního kapitálu (P.51g) a čisté pořízení nefinančních nevyráběných aktiv (NP). Číselné údaje představují průměrný roční objem prostředků vynaložených celostátními a místními správními orgány (výdaje vládních institucí) v letech 2010–2017; 2) investice EFRR do kulturních lokalit, vyjádřené jako roční průměrná výše investic, zahrnují výdaje evidované v kulturních lokalitách za programové období 2007–2013 a programové období 2014–2020 (do roku 2018).

\* V případě Chorvatska byly zohledněny pouze finanční prostředky vynaložené v rámci současného programového období.

*Zdroj:* EÚD, na základě údajů Eurostatu „Výdaje vládních institucí podle funkce (COFOG)“, online datový kód: [gov\_10a\_exp], a na základě otevřené datové platformy týkající se politiky soudržnosti a informací Komise.

**46** Na vnitrostátní úrovni jsme našli příklady toho, jak členské státy diverzifikují zdroje příjmů z kulturních lokalit a vyvíjejí systémy financování založené na soukromých fondech (viz **rámeček 2**). Diverzifikace financování kulturního dědictví je také jedním z témat, kterými se Rada zabývá v pracovním plánu pro kulturu na období 2019–2022<sup>33</sup>.

## Rámeček 2

### Příklady programů financování vytvořených na vnitrostátní úrovni

**Loterie na podporu kulturního dědictví (Francie):** Podle příkladu Spojeného království spustila francouzská vláda v roce 2018 národní loterii na podporu obnovy některých ikonických místních památek kulturního dědictví (v tomto roce bylo na obnovu 18 lokalit vybráno 20 milionů EUR).

**Loterie na podporu kulturního dědictví (Itálie):** Od roku 1997 je část příjmů z loterie vyhrazena pro ministerstvo pro ochranu kulturního dědictví a tyto prostředky jsou pak přidělovány na podporu široké škály projektů v této oblasti po celé Itálii, ať už se jedná o obnovu a ochranu kulturního dědictví, včetně archeologických, historických, uměleckých, archivních a knihovnických projektů, stejně jako obnovu krajiny a kulturní aktivity. Na projekt Ex-Convento di Sant' Antonio, jeden z projektů zahrnutých v našem vzorku, se tak podařilo získat přibližně 2,4 milionu EUR z programu „Programma Triennale Lotto 2007–2009“. Dalšími příklady financovaných kulturních lokalit jsou římský Pantheon a řecké divadlo v Syrakusách.

**Nápravný daňový systém (Polsko):** Polsko zřídilo v roce 2018 nový fond na financování ochrany a obnovy historických památek. Financování pochází ze správních pokut uložených za porušení povinností týkajících se ochrany historických památek.

### Investice do kulturních památek nejsou považovány za prioritu EFRR

**47** Cílem EFRR je podporovat hospodářskou, sociální a územní soudržnost, což je jedním z hlavních poslání EU, jak je stanoveno v SEU<sup>34</sup>. S ohledem na toto poslání a na cíle strategie Evropa 2020 pro inteligentní a udržitelný růst podporující začlenění byl vytvořen rámec EFRR zaměřený na hospodářskou a sociální problematiku. Investice do kulturních lokalit jsou zde prostředkem k dosažení určitého cíle, a mají být tudíž financovány pouze tehdy, když mají nějaký socioekonomický dopad.

<sup>33</sup> Viz bod 07.

<sup>34</sup> Čl. 3 odst. 3 SEU.

**48** V nařízení o EFRR na období 2014–2020 bylo kromě sociálně-ekonomického zdůvodnění zavedeno rovněž omezení investic z EFRR do kulturních lokalit, takže je možné financovat pouze infrastrukturu malého rozsahu. Není jasné, jak toto ustanovení přispívá k cílům stanoveným v programech Komise v oblasti kultury. Nebylo rovněž jasné, jaký význam má v původním nařízení kritérium „v malém měřítku“, což vytvářelo nejistotu ohledně toho, jaké typy projektů lze prostřednictvím fondu EFRR financovat.

**49** Toto omezující ustanovení týkající se fondu EFRR bylo vykládáno různými způsoby. Nejdřív Komise administrativně definovala „v malém měřítku“ jako investice s celkovými náklady do 5 milionů EUR (10 milionů EUR pro lokality UNESCO)<sup>35</sup>. Na základě stížnosti, kterou Komisi předložilo jedenáct členských států<sup>36</sup>, Komise uvedla, že v rámci jedné integrované operace jsou možnosti podpory různých částí infrastruktury v malém měřítku flexibilní. Teprve o čtyři roky později vyjasnilo tento právní základ revidované nařízení o EFRR na období 2014–2020 a stanovilo stropy způsobilé podpory z EFRR na 10 milionů EUR (20 milionů EUR pro lokality UNESCO).

**50** Komise na základě tohoto ustanovení omezujícího možnosti financování kontrolovala v průběhu jednání probíhajících v letech 2014–2020 investice do kulturních lokalit a tyto investice nebyly pro EFRR investiční prioritou. Ve třech navštívených členských státech a v případě operačních programů a dohod o partnerství zahrnutých ve vzorku nepovažovala Komise během svých jednání investice do kultury za prioritní oblast a vyjádřila názor, že kulturu lze podporovat pouze v rámci elektronické kultury<sup>37</sup> (Itálie a Polsko) a v souvislosti s podporou kulturních a kreativních odvětví<sup>38</sup> (Polsko a Portugalsko). Komise rovněž navrhla snížit množství prostředků přidělených na kulturní investice (Polsko a Itálie) a ve všech případech zavedla omezení financování.

---

<sup>35</sup> Pokyny útvarů Komise pro úřední referenty, *Definition of „small-scale“ in relation to infrastructure under the ERDF Regulation*, verze 1.0, 7. července 2014.

<sup>36</sup> Informační sdělení polské delegace Radě s názvem „Potřeba zvýšit maximální hodnotu kulturní infrastruktury v malém měřítku prováděné v rámci Evropského fondu pro regionální rozvoj v období 2014–2020“, 8561/15, 6. května 2015.

<sup>37</sup> V rámci tematického cíle 2 „Zlepšování přístupnosti, využívání a kvality IKT“.

<sup>38</sup> V rámci tematického cíle 3 „Zvyšování konkurenceschopnosti malých a středních podniků“.



**51** Kulturní politiky členských států nejsou v rámci EFRR předmětem zvláštního posuzování. Pokud jde o dohody o partnerství a operační programy zahrnuté v našem vzorku, Komise nevyžadovala od členských států, aby při jejich přijímání na programové období 2014–2020 plánovaly kulturní zásahy v souladu s programem Komise pro kulturu.

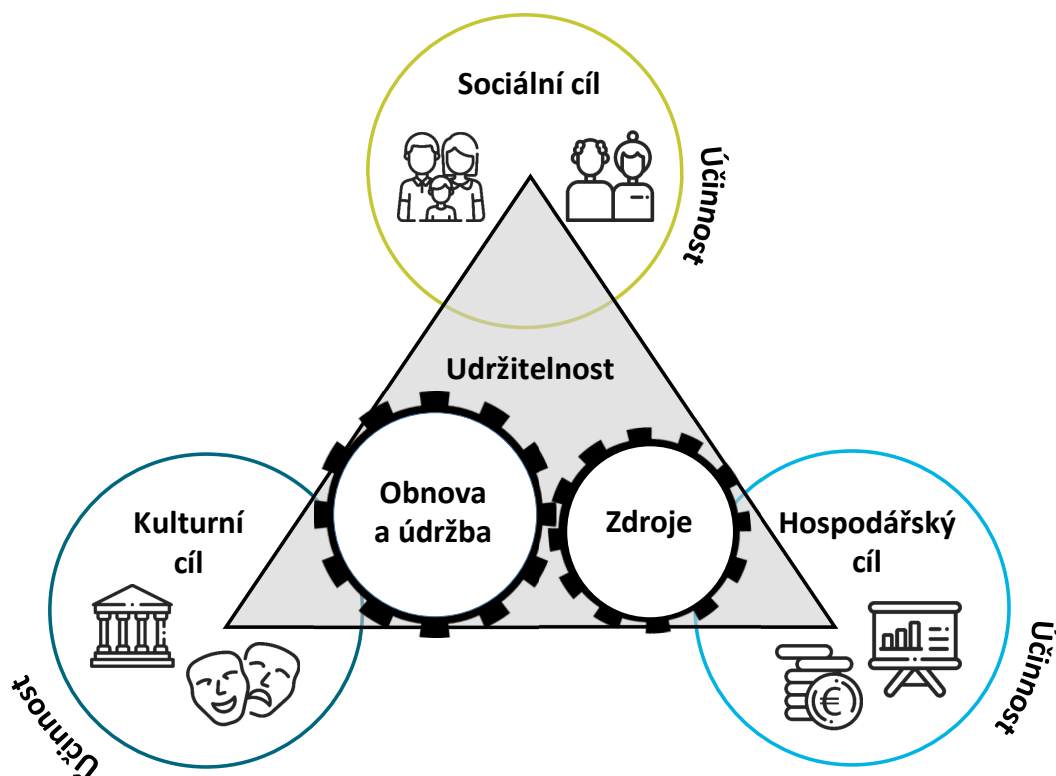
## **Smišená účinnost a udržitelnost kontrolovaných projektů EFRR**

**52** Účinnost projektů EFRR, které se týkaly kulturních lokalit, jsme posuzovali podle plnění cílů a zamýšlených výsledků těchto projektů. Posuzovali jsme zejména plnění hospodářských, sociálních a kulturních cílů. Provádění těchto cílů má vnější dopady na společnost.

**53** Udržitelnost jsme posuzovali jako přetrvávající provozuschopnost dané lokality, která vyžaduje pravidelnou údržbu, a v případě potřeby také obnovu fyzické infrastruktury. Nezbytná je rovněž dostupnost finančních a lidských zdrojů. Tyto činnosti tvoří vnitřní podmínky kulturní lokality.

**54** Popsané cíle a činitele udržitelnosti spolu vzájemně souvisejí (viz *grafické znázornění 2*). Investiční projekt v oblasti kultury může mít v zásadě účinky na dosažení všech tří cílů i na udržitelnost kulturní lokality. Tyto účinky však mohou jít protichůdným směrem. Hospodářské cíle mohou zvýšit finanční udržitelnost lokality, ale mohou ohrožovat její zachování (např. z důvodu nadměrného cestovního ruchu, snížení nákladů na údržbu). Některé sociální cíle mohou vést ke snížení finanční udržitelnosti (např. snížením vstupného) nebo k omezení ochrany lokality (např. v důsledku příliš vysoké návštěvnosti). Kulturní cíle mohou posílit sociální začleňování a zvýšit hospodářský přínos, ale také mohou mít negativní dopad na finanční udržitelnost lokality (např. kvůli zvýšení nákladů spojenému s rozšířením nabídky kulturních aktivit).

## Grafické znázornění 2 – Vztah mezi účinností a udržitelností kulturních lokalit



Zdroj: EÚD.

**Dokončené kontrolované projekty byly funkční, ale jejich cíle byly většinou hospodářské a ne vždy bylo možné zjistit, zda jich bylo dosaženo**

**55** Projekty EFRR by měly splnit cíle stanovené při výběru projektů. Aby bylo možné plnění těchto cílů měřit, příjemci projektů EFRR by měli definovat příslušné ukazatele a vykazovat spolehlivé výsledky. Kulturní lokality by po dokončení projektu EFRR měly být v provozu a měly by přispívat k dosažení cílů operačních programů, ze kterých jsou financovány.

**Kontrolované operační programy a projekty EFRR se zaměřují převážně na hospodářské cíle, méně na cíle sociální a kulturní**

**56** V souladu s cíli EFRR považují operační programy zahrnuté v našem vzorku kulturní lokality za zdroj umožňující zvýšit konkurenceschopnost ekonomiky nebo územní rozvoj (viz [příloha IX](#)). Prostředkem k dosažení toho je buď propagace cestovního ruchu, nebo strategie rozvoje měst (viz [rámeček 3](#)).

### Rámeček 3

#### Příklad strategie rozvoje měst

Město Katowice je hlavním městem Slezského vojvodství a střediskem největší metropole v jižním Polsku se 4,8 milionu obyvatel. Region vzkvétal v 19. století díky rychlému rozvoji těžebního a ocelářského průmyslu. Na konci devadesátých let 20. století zahájily Katowice proces strategické reorientace, v jehož rámci se jednou z klíčových priorit města stala právě kultura.

Výsledkem této strategie je kontrolovaný projekt Polský národní rozhlasový symfonický orchestr (NOSPR). Až do roku 2006 se v samém středu města, kde nyní NOSPR sídlí, nacházel bývalý uhelný důl.

#### Bývalý uhelný důl v centru Katovic, Polsko



© Město Katowice.

Zdroj: Město Katowice.

Během deseti let vybudovalo město ve stejné oblasti kromě NOSPR také mezinárodní kongresové centrum a muzeum („Muzeum Śląskie w Katowicach“). Tyto tři velké investice dosáhly výše zhruba 231 milionů EUR a z EFRR se pro ně podařilo získat velkou podporu (123 milionů EUR). Za tyto investice získaly Katowice v roce 2015 označení UNESCO „Město hudby“ („Creative City of Music“) a v roce 2018 hostily summit OSN o klimatu.

### Oblast po obnově města, Katowice, Polsko



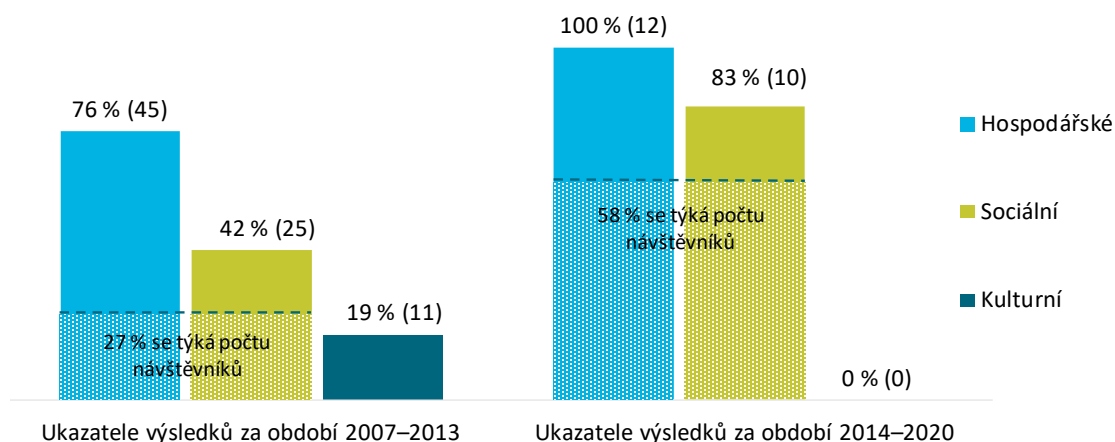
© Město Katowice.

Zdroj: Město Katowice.

**57** Převahu hospodářských cílů prokazuje posouzení ukazatelů výsledků na úrovni OP i projektů. Pokud jde o auditovanou prioritní osu, cílem 26 z 32 definovaných ukazatelů výsledků je zachytit hospodářské dopady intervencí EFRR. *Příloha IX* shrnuje, jak se plnění různých cílů kontrolovaných prioritních os měří pomocí ukazatelů výsledků. Svědčí o důležitosti hospodářského rozměru, neboť všechny kontrolované prioritní osy mají v obou programových obdobích určitý hospodářský cíl.

**58** Na úrovni projektů měřily hospodářský dopad kontrolovaných projektů za období 2014–2020 všechny ukazatele výsledků, které si jejich příjemci zvolili, a u projektů za programové období 2007–2013 je měřilo 45 z 59 ukazatelů výsledků (viz *obrázek 2*).

## Obrázek 2 – Procento (počet) ukazatelů kontrovaných projektů měřících kulturní, sociální a hospodářské cíle



*Poznámka:* 1) V období 2014–2020 je pouze pět projektů s ukazateli výsledků; 2) každý ukazatel může měřit více než jeden cíl, a součet proto může být vyšší než 100 %.

*Zdroj:* EÚD.

**59** Pokud jde o sociální cíle, Komise i Parlament<sup>39</sup> a Rada<sup>40</sup> ve svých kulturních programech obecně zdůrazňují nutnost posilovat u kulturních zásahů jejich sociální dopady. Zvláštní pozornost je věnována integraci migrantů, podpoře vyváženého zastoupení mužů a žen a činnosti v rámci partnerství mezi kulturním odvětvím a ostatními sektory. Výsledkem nedávného neformálního setkání ministrů členských států EU odpovědných za evropské záležitosti a ministrů kultury, jehož tématem byla ochrana kulturního dědictví, byla výzva k širší podpoře zapojení a informovanosti evropské mládeže, pokud jde o kulturní dědictví<sup>41</sup>.

<sup>39</sup> Usnesení Evropského parlamentu o provádění nařízení, kterým se zavádí program Kreativní Evropa, P8\_TA(2017)0062, 2. března 2017; a návrh legislativního usnesení Evropského parlamentu o návrhu nařízení, kterým se zavádí program Kreativní Evropa (2021–2027), A8-0156/2019, 4.3.2019.

<sup>40</sup> Závěry Rady o kulturních a kreativních přesazích v zájmu stimulace inovací, hospodářské udržitelnosti a sociálního začlenění (Úř. věst. C 172, 27.5.2015, s. 13–16).

<sup>41</sup> Společné prohlášení o ochraně evropského dědictví přijaté na neformálním zasedání ministrů členských států EU odpovědných za kulturu a evropské záležitosti, Paříž, 3. května 2019.

**60** Kontrolované prioritní osy se sociálními cíli se zaměřují především na zlepšení přístupnosti kulturních památek nebo na zvýšení sociální soudržnosti. Nejčastějším ukazatelem používaným k měření sociálních aspektů projektů je počet návštěvníků (viz **obrázek 2**). Účinky kulturních lokalit na návštěvníky, jako je pocit pohody, podpora znevýhodněných skupin nebo propagace vzdělávacích opatření, se často neměří pomocí žádných konkrétních ukazatelů. Společenské aktivity nicméně v různé míře probíhaly v 10 z 11 dokončených projektů, které jsme navštívili (viz **rámeček 4**).

#### **Rámeček 4**

##### **Příklad společenských aktivit pořádaných v kulturních lokalitách**

Divadlo San Carlo v italském městě Neapol je nejstarší operní dům na světě, který stále slouží svému účelu. Toto divadlo není jen operní dům, ale také místo, kam mohou návštěvníci přijít za zážitkem v podobě tanečního vystoupení nebo koncertu, kde mohou navštívit výstavu, prohlédnout si muzeum nebo se zúčastnit prohlídky s průvodcem. Divadlo se zaměřuje zejména na zapojení mladých lidí. Kromě baletní školy je v této kulturní lokalitě realizován také vzdělávací projekt, a to ve spolupráci se sdružením, které je financováno v rámci programu Kreativní Evropa. Cílem projektu je vést děti už od raného věku ke zpěvu a k lásce k opeře, přičemž první fáze spočívá ve vzdělávání učitelů, kteří zde mohou navštěvovat řadu hudebních kurzů, a další fáze pak v poskytování podpory učitelům při jejich školní výuce. Po absolvování hudební výuky se pak učitelé, žáci i jejich rodinní příslušníci účastní vystoupení v divadle San Carlo. Žáci vystupují a zpívají na jevišti za doprovodu profesionálních pěvců a pěvků a divadelního orchestru a mají na sobě kostýmy, které si sami vytvořili.



### Teatro di San Carlo, Neapol, Itálie



© ph. Luciano Romano.

Architekt: Giovanni Antonio Medrano

Zdroj: Teatro di San Carlo

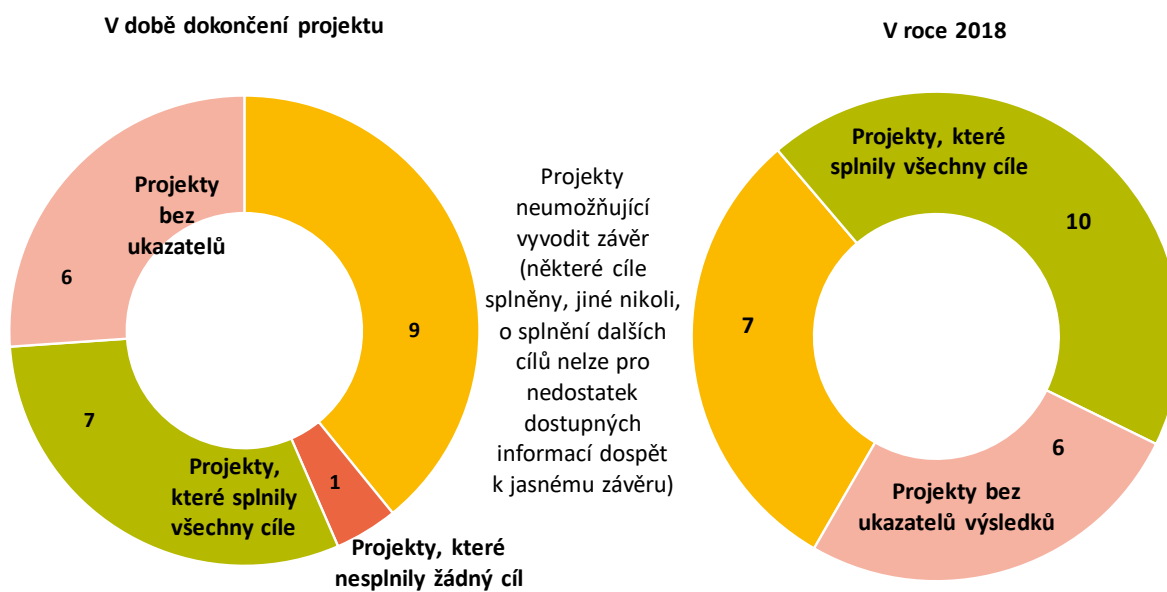
**61** Pokud jde o kulturní cíle, prioritní osy, které jsme kontrolovali, jsou zaměřeny především na zachování kulturního dědictví. Ne všechny měly jasně stanovený kulturní cíl, a pokud ano, tak ve většině případů nebyly určeny ukazatele výsledků, které by umožňovaly měřit plnění těchto cílů (viz [příloha IX](#)). Řídící orgány EFRR téměř v polovině kontrolovaných řízení nepovažovaly kulturní aspekty při vybírání projektů za relevantní (viz [příloha V](#)).

**Všechny kontrolované dokončené projekty byly v době auditu funkční, ale výkonnost projektů často nelze posoudit**

**62** Všech jedenáct dokončených projektů, které jsme navštívili, bylo v době auditu funkčních a vedení kulturních lokalit se s nasazením a odhodláním staralo o jejich zachování a propagaci. Abychom posoudili účinnost projektů z hlediska plnění jejich cílů, analyzovali jsme plnění 71 ukazatelů výsledků, které ve svých zprávách uvedli příjemci 17 dokončených projektů zahrnutých v našem vzorku, jež obsahovaly ukazatele výsledků (viz [příloha IV](#)).

**63** Všech cílů stanovených v rámci daného období dosáhla méně než polovina kontrolovaných projektů. U zbývajících projektů nelze o jejich výkonnosti učinit žádný závěr (viz [obrázek 3](#)). V době auditu však dosáhly svých cílů tři další projekty. Ve výběru a vykazování ukazatelů jsme nicméně objevili několik nedostatků.

### Obrázek 3 – Výkonnost projektu: počet dokončených projektů plnících cíle stanovené podle ukazatelů výsledků



Zdroj: EÚD.

**64** Pokud jde o výběr ukazatelů, zjistili jsme, že šest projektů vůbec žádné ukazatele výsledků nemělo. To znamená, že přibližně o čtvrtiny dokončených projektů nelze splnění projektových cílů měřit pomocí ukazatelů výsledků. Kromě toho 16 ze 71 ukazatelů výsledků nelze použít k vyvození závěru o účinnosti projektu, protože tyto ukazatele nejsou z hlediska plnění cílů projektu relevantní. Dalších 12 ukazatelů není ve skutečnosti ukazateli výsledků, ale jedná se o ukazatele výstupů.

**65** Všech jedenáct navštívených projektů, které byly dokončeny v době auditu, mělo ukazatele výsledků. Na základě analýzy spolehlivosti dosažených výsledků, které příjemci u těchto ukazatelů vykazali, jsme dospěli k závěru, že 18 z 35 vykázaných výsledků není spolehlivých kvůli nesprávnému výpočtu dosažených výsledků, nedostatku průkazných údajů dokládajících dosažení vykázaných výsledků nebo neověřitelnosti odhadů (viz [tabulka 3](#)).



**Tabulka 3 – Spolehlivost vykazovaných výsledků u jednotlivých ukazatelů v rámci navštívených dokončených projektů podle počtu ukazatelů**

	Ukazatele výsledků	Z toho počet návštěvníků
Celkem	35	13
Spolehlivé	16	2
Nespolehlivé	18	11
<i>Z toho</i>		
<i>Nesprávný výpočet</i>	6	3
<i>Nedostatek průkazných údajů</i>	7	5
<i>Neověřitelné odhady</i>	5	3

Zdroj: EÚD.

**66** „Počet návštěvníků“ je ukazatel, který používá většina příjemců navštívených projektů; tento ukazatel je nicméně nespolehlivý (viz [tabulka 3](#)). Pouze u dvou z devíti dokončených projektů, které jsme navštívili a které používaly jako ukazatel počet návštěvníků, jsme mohli potvrdit, že počet návštěvníků vykázaný řídicím orgánům souhlasí. Kromě toho není vždy vidět zřetelná souvislost mezi nárůstem počtu turistů a typem prováděných prací. U tří z 11 navštívených památek kulturního dědictví se rozsah zásahů omezil na dílčí restaurátorské práce (např. rekonstrukce střechy nebo renovace jednotlivých místností), které bezprostředně nebo samy o sobě nemohou vést ke zvýšení návštěvnosti.

#### **Dosažení cílů OP nezávisí přímo na výkonnosti jednotlivých projektů**

**67** Již v předchozí zprávě jsme dospěli k závěru, že ukazatele výsledků EFRR na období 2014–2020 přímo nesouvisí se zásahy financovanými programem<sup>42</sup>. Pokud jde o operační programy, které byly předmětem našeho auditu, jejich ukazatele výsledků stanovené pro obě programová období jsou také většinou jen v omezené míře schopny měřit pokrok v plnění stanovených cílů. Na téměř polovinu ukazatelů výsledků operačních programů nemají bezprostřední vliv konkrétní výsledky projektů EFRR, ale vnější faktory (viz [rámeček 5](#)). Na projektové úrovni nemá dosažení více než poloviny cílů stanovených pro ukazatele výsledků, které byly vymezeny v rámci

<sup>42</sup> Body 116 a 117 zvláštní zprávy EÚD č. 2/2017: „Jednání Komise o dohodách o partnerství a programech v oblasti soudržnosti na období 2014–2020: výdaje jsou více zaměřeny na priority strategie Evropa 2020, avšak mechanismy měření výkonnosti jsou stále složitější“.

projektů, přímý vliv na výsledky dosažené na úrovni OP, protože operační programy tyto ukazatele nezahrnují.

## Rámeček 5

### Příklad ukazatele výsledku definovaného na úrovni OP, který neměří přímé účinky projektů

Portugalský operační program pro střední region na období 2014–2020 je zaměřen na podporu regionu jako turistické destinace nejvyšší kvality. Za tímto účelem je zajišťována ochrana kulturního a přírodního dědictví a jeho propagace s cílem zvýšit cestovní ruch. EFRR proto financuje renovační a restaurátorské práce na památkách kulturního dědictví, včetně památek UNESCO.

Pro měření úspěšnosti opatření stanoví operační programy jako jeden z ukazatelů výsledku „počet přenocování v hotelech a jiných turistických ubytovacích zařízeních v regionu“. Cíl stanovený v roce 2017 pro rok 2023 byl již překročen zhruba o 24 %, a to alespoň částečně díky rozmachu turistického ruchu v členském státě. I když k tomuto výsledku mohly přispět projekty EFRR, je třeba poznamenat, že v roce 2017 se s realizací těchto projektů teprve začínalo (v rámci prioritní osy 7 bylo přislíbeno proplacení pouze 68 % celkových dostupných způsobilých nákladů). Přínos projektů EFRR je proto omezený a ovlivněný vnějšími činiteli. Ukazatel výsledku měří spíše dopad zásahů EFRR než výsledky, tj. přímé účinky.

## Udržitelnosti kulturních lokalit není věnována dostatečná pozornost

**68** Udržitelnost investic EU musí být zajištěna ve všech fázích projektu. Prvním krokem je ověřit už ve fázi žádosti, že příjemci jsou schopni danou lokalitu provozovat nebo v jejím provozování pokračovat. Z tohoto důvodu by kulturní lokality využívající investice z EU měly usilovat o co největší finanční soběstačnost<sup>43</sup> (tj. o to, aby ze svých provozních příjmů byly schopny pokrýt své provozní náklady). Zásadní význam pro zachování kulturních památek má jejich udržování, které by proto mělo být řádně naplánováno, aby se omezily náklady na budoucí práce a aby se stav lokality pokud možno nezhoršoval. Aby bylo možné posuzovat, zda výsledky investic EU přetrvávají, měla by být zavedena monitorovací opatření.

<sup>43</sup> Návrh tematického informačního listu Komise pro úředníky, „podpora investic v oblasti kultury, cestovního ruchu a sportu“, verze 1 – 13. 5. 2013.

## Požadavky EFRR se nezabývají ochranou financovaných kulturních lokalit

*Zejména památky kulturního dědictví vyžadují stálou údržbu a v souvislosti se zachováním jsou vystaveny několika rizikům*

**69** Důležitost pravidelné údržby památek uznává Benátská i Krakovská charta<sup>44</sup>. Všichni navštívení příjemci uváděli, že pravidelně posuzují fyzický stav svých lokalit, přičemž pravidla udržování památek jsou určována samotnými příjemci a mají různé formy. Organizace ICOMOS zdůraznila, že kulturní lokality v EU se dostatečně nezaměřují na prevenci a pravidelné udržování. Pouze jedna navštívená památka kulturního dědictví měla aktualizovaný víceletý rozpočtový plán údržby se stanovenými prioritami. Jedná se o osvědčenou praxi, která je normou pro lokality světového dědictví UNESCO<sup>45</sup> (viz **rámeček 6**) a která je doporučována pro všechny památky kulturního dědictví<sup>46</sup>.

### Rámeček 6

#### Příklad plánu údržby

Od roku 2015 má archeologický park v Pompejích komplexní plán monitorování a údržby, jehož účelem je chránit budovy, umění a artefakty před poškozením. Plán má různé složky, které definují: i) priority zásahů potřebných k zachování lokality a odpovídající časový harmonogram; ii) opatření ke zlepšení podmínek jejího využívání a na podporu souvisejícího cestovního ruchu; iii) opatření zmírňující rizika přírodních katastrof; iv) pravidla správy a řízení a v) monitorovací opatření. Od roku 2015 byl v rámci této lokality zřízen rovněž digitální archiv s informacemi o prováděné údržbě a následných inspekcích.

**70** Udržovací práce byly prováděny na většině z jedenácti památek kulturního dědictví, které jsme navštívili, a někteří příjemci prohlásili, že do budoucna plánují intenzitu těchto prací ještě zvýšit. Ve třech případech bylo nutné kvůli předchozím nedostatkům v oblasti údržby lokalitu zcela renovovat. Z toho je zřejmé, že pravidelná údržba je velmi důležitá.

<sup>44</sup> Benátská charta, „Mezinárodní charta o zachování a restaurování památek a sídel“, 1964; a Krakovská charta, „Zásady zachování a restaurování nemovitého kulturního dědictví“, 2000.

<sup>45</sup> *Management Guidelines for World Heritage Sites*, ICCROM, UNESCO, ICOMOS, 1998 a ICOMOS, *Evaluations of Nominations of Cultural and Mixed Properties, Report for the World Heritage Committee*, 43. zasedání, WHC-19 / 43.COM / INF.8B1, 2019.

<sup>46</sup> Článek 4 Benátské charty.

**71** Preventivní údržba má také zásadní význam pro předcházení různým rizikům, s nimiž se ochrana kulturních památek potýká. Z výsledků našeho průzkumu vyplývá, že památky kulturního dědictví jsou lokality, u kterých je bezprostředně ohroženo jejich fyzické zachování (viz **obrázek 4**). Mezi hlavní zjištěná rizika patří místní podmínky ovlivňující fyzické struktury objektů (např. déšť, vítr, prach) a znečištění. Největší rizika, kterým čelí příjemci nových kulturních infrastruktur a památek kulturního dědictví, jsou však správní a institucionální faktory (např. nedostatečné finanční a lidské zdroje, chybějící plán řízení).

**Obrázek 4 – Rizika pro zachování kulturních lokalit uvedená 27 příjemci našeho vzorku (s vyznačením počtu příjemců uvádějících dané riziko)**



Zdroj: EÚD, na základě průzkumu.

*Údržba a posuzování rizik nepatří mezi požadavky na financování kontrolovaných projektů EFRR*

**72** Žádný z kontrolovaných příjemců nebyl při podávání žádosti o financování z EFRR povinen prokazovat, jak bude příslušná lokalita po dokončení projektu chráněna, a nemusel předkládat ani žádný plán údržby. Zejména v případě památek kulturního dědictví nebylo z hlediska EFRR považováno za důležité, jak naléhavá je v dané lokalitě potřeba fyzických prací, přičemž pouze ve čtyřech výběrových řízeních byly upřednostněny lokality, kde byla potřeba takových prací naléhavější. Ve 13 z 21 výběrových řízení, která byla předmětem našeho auditu, nicméně orgány členských států stanovily požadavek, aby příjemci zajistili, že práce prováděné v rámci realizace projektu budou v souladu s normami kvality stanovenými ve vnitrostátních právních předpisech (viz **příloha V**).

**73** Nařízení o EFRR vyžaduje, aby se provádělo vnitrostátní nebo regionální posuzování rizik pro zvládnání katastrof s ohledem na přizpůsobení se změně klimatu. Splnění tohoto požadavku je podmínkou účinného a účelného využívání prostředků z EFRR v rámci tematického cíle podpory přizpůsobení se změně klimatu, předcházení rizikům a jejich řízení. Rámec EFRR od členských států nevyžaduje, aby v rámci celostátního nebo regionálního posuzování rizik braly v úvahu památky kulturního dědictví, které jsou ve větší míře vystaveny rizikům přírodních nebezpečí. V nedávné studii Komise v tomto ohledu uvedla, že ochrana kulturního dědictví před přírodními i člověkem způsobenými katastrofami stále naráží na problém, že pro účely řízení rizik v krizových situacích není kulturní dědictví chápáno či prakticky uplatňováno jako dostatečně významná priorita<sup>47</sup>. Komise se spolu s členskými státy touto otázkou zabývala v prosinci 2019 a vypracovala pokyny k podávání zpráv o zvládnání rizik katastrof, které obsahují reference na památky kulturního dědictví a v nichž vybízí členské státy k tomu, aby hlásily, mapovaly a sdělovaly potenciální dopad rizika katastrofy na kulturní dědictví<sup>48</sup>. Zatím není ještě jasné, jakým způsobem členské státy tyto pokyny uplatní.

*Mezi udržitelným cestovním ruchem a hospodářskými a sociálními cíli v souvislosti s památkami kulturního dědictví existuje rovnováha*

**74** Vytvářením socioekonomických přínosů prostřednictvím investic EFRR do památek kulturního dědictví se členské státy zabývají především ve svých strategiích na podporu cestovního ruchu (viz bod 56). Účinky těchto investic se měří „zvýšením počtu návštěvníků v daných lokalitách“ (viz bod 66). Tyto strategie mohou být z hlediska zachování památek kulturních dědictví, která se již nyní potýkají s problémem hromadného cestovního ruchu, kontraproduktivní. Zhoršení stavu památek kulturního dědictví v důsledku masového turismu považovalo za jedno z rizik 38 % správců těchto lokalit, kteří odpověděli na náš průzkum (viz [obrázek 4](#)). V rámci některých navštívených projektů byla již zavedena opatření k omezení počtu turistů nebo k udržitelnějšímu řízení turistických toků (viz [rámeček 7](#)).

<sup>47</sup> Evropská komise, *Safeguarding Cultural Heritage from Natural and Man-Made Disasters. A comparative analysis of risk management in the EU*, 2018.

<sup>48</sup> Pokyny k podávání zpráv o zvládnání rizik katastrof přijal sbor komisařů a byly zveřejněny v prosinci 2019 (Úř. věst. C 428, 20.12.2019, s. 8–33).



## Rámeček 7

### Příklad opatření přijatých za účelem řízení dopadů nadměrného cestovního ruchu

Biblioteca Joanina z počátku 18. století je jedním z klenotů portugalské Univerzity v Coimbře, jedné z nejstarších univerzit na světě, zapsané na seznamu památek světového dědictví UNESCO. V knihovně byly navrženy architektonické prvky, které díky udržování stálé teploty a vlhkosti umožňují zachování v ní uložených písemných památek. V důsledku každodenních turistických prohlídek a častého otevírání hlavních vstupních dveří vyrobených z teakového masivu se vnitřní teplota a hladina prachu neustále mění, což má vliv na dlouhodobé uchování starých a často vzácných písemných památek, které se zde nacházejí.

Vedení Univerzity v Coimbře se v zájmu omezení tohoto nepříznivého vlivu turistických prohlídek rozhodlo změnit hlavní vstup do lokality. Vstup je také povolen pouze skupinám s maximálním počtem 60 osob, přičemž pro každou prohlídku je vyhrazeno 20 minut, takže čas strávený v hlavním patře je omezen na 10 minut. Univerzita také nedávno získala anoxickou komoru, která obnovuje vlhkost a dezinfikuje knihy od hub a parazitů bez použití chemikálií.

### Biblioteca Joanina, Coimbra, Portugalsko



© ph. Henrique Patricio.

Architekt: Gaspar Ferreira.

Zdroj: Univerzita v Coimbře.

**75** V těchto případech by měla být upřednostněna ochrana lokality bez ohledu na bezprostřední hospodářský a sociální efekt. Pokud se však nepředpokládá, že příslušná opatření v dané lokalitě budou mít takový efekt, pak v současné době není možné zajistit financování prací z prostředků EFRR, i když jsou tyto práce naléhavě potřebné (viz body 56–61). Tuto možnost nenabízí ani program Kreativní Evropa. V minulosti takovou možnost nabízel program Raphael<sup>49</sup>, který existoval od roku 1997 do roku 2000 a jehož cílem bylo mimo jiné zachování, ochrana a rozvoj evropského kulturního dědictví.

*EU nedávno zvýšila své úsilí, které věnuje zajišťování ochrany kulturního dědictví*

**76** Po požáru v pařížské katedrále Notre Dame v roce 2019 vyzvalo 28 ministrů kultury členských států EU k vytvoření evropské sítě věnované ochraně evropského dědictví a shodlo se na tom, že by se problematika jeho ochrany měla řešit v rámci politik EU<sup>50</sup>.

**77** Komise se zmírňováním rizik v lokalitách kulturního dědictví nepřímo zabývá v předpisech týkajících se životního prostředí a energetické náročnosti. Od roku 2012 se od členských států vyžaduje, aby posuzovaly, jaké dopady na památky kulturního dědictví budou mít veřejné a soukromé projekty s významnými dopady na životní prostředí<sup>51</sup>. Od roku 2018 mají členské státy podporovat, aby „v souvislosti s budovami podstupujícími větší renovace[...] byla věnována pozornost otázkám [...] požární bezpečnosti a rizikům spojeným s intenzivní seismickou aktivitou“<sup>52</sup>.

---

<sup>49</sup> Rozhodnutí č. 2228/97/ES, kterým se zavádí akční program Společenství v oblasti kulturního dědictví (Úř. věst. L 305, 8.11.1997, s. 31–38).

<sup>50</sup> Viz bod 59.

<sup>51</sup> Čl. 3 písm. d) směrnice 2011/92/EU o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí ve znění směrnice 2014/52/EU (Úř. věst. L 124, 25.4.2014, s. 1–18).

<sup>52</sup> Článek 7 směrnice 2012/27/EU o energetické účinnosti ve znění směrnice (EU) 2018/844 (Úř. věst. L 156, 19.6.2018, s. 75–91).



**78** V rámci Evropského roku kulturního dědictví (ERKD) zahájila Komise iniciativu za ohrožené kulturní dědictví, v jejímž rámci provedla srovnávací analýzu postupů řízení rizik v EU, jejímž cílem bylo sdílet zkušenosti a podpořit spolupráci mezi členskými státy při řešení dopadů přírodních nebo člověkem způsobených katastrof na kulturní dědictví (viz bod **73**). V rámci Evropského roku kulturního dědictví (ERKD) vypracovala odborná skupina pod vedením organizace ICOMOS zásady kvality projektů financovaných z prostředků EU, které mají potenciální dopad na kulturní dědictví<sup>53</sup>. Komise dosud nezaujala stanovisko, jak a zda budou tyto zásady zohledněny na úrovni EU.

### **Kontrolované kulturní lokality jsou obecně závislé na veřejných dotacích a mají malou motivaci ke zvyšování příjmů**

*Kontrolované kulturní lokality jsou obecně závislé na veřejných dotacích*

**79** Analyzovali jsme různou míru samofinancování kulturních lokalit po dokončení projektů EFRR. Míra samofinancování je poměr provozních nákladů, které jsou hrazeny z příjmů pocházejících z provozních činností dané lokality („vlastní zdroje“). Lokalitu považujeme za finančně soběstačnou tehdy, když jsou vlastní příjmy vyšší nebo rovny provozním nákladům. Při posuzování vycházíme z účetních závěrek jednotlivých lokalit z roku 2018.

**80** S výjimkou tří projektů nebyla žádná z 21 kulturních lokalit, které byly předmětem našeho auditu a o kterých byly k dispozici příslušné údaje, v roce 2018 finančně soběstačná. U památek kulturního dědictví se počítá s tím, že jejich provoz bude hrazen převážně z veřejných dotací. Soukromé dary sice přicházejí, ale jejich význam je nepatrný. V případě 8 z 11 kulturních lokalit, které obdržely dary v roce 2018, pokryly tyto dary méně než 3 % celkových ročních provozních nákladů jednotlivých lokalit.

**81** Také pokud jde o financování investičních nákladů, počítá se v případě kulturních památek téměř výhradně s dotacemi. V případě 13 z 23 dokončených projektů, které byly předmětem našeho auditu, byly investiční projekty EFRR plně financovány z veřejných zdrojů (EU nebo vnitrostátní či místní veřejné subjekty). Pouze dva z kontrolovaných projektů obdržely soukromé dary. Tato závislost na veřejných dotacích představuje určité riziko pro udržitelný provoz kulturních památek, protože veřejné orgány mohou financování snížit (viz **rámeček 8**).

---

<sup>53</sup> ICOMOS, „European Quality Principles for EU-funded interventions with potential impact upon cultural heritage“, 2019.

## Rámeček 8

### Příklad rizik, jimž jsou vystaveny kulturní lokality spoléhající na veřejné dotace, a potřeba diverzifikace zdroje příjmů

Evropské středisko solidarity v polském Gdaňsku je od svého založení v roce 2012 do značné míry závislé na veřejných dotacích. V roce 2019 polské ministerstvo kultury a národního dědictví příspěvek na tuto kulturní lokalitu snížilo. Středisko solidarity muselo zahájit prostřednictvím sociálních sítí kampaně zaměřené na skupinové financování, aby zůstalo finančně udržitelné a mohlo pokračovat ve svých běžných činnostech. Podle střediska tyto změny v oblasti veřejné podpory existenci této kulturní lokality sice neohrožují, v jejich důsledku by však bylo nutné provést významné změny v jeho činnosti.

*Současný rámec financování dostatečně nemotivuje k vytváření příjmů*

**82** Nařízení o společných ustanoveních na období 2014–2020 vyžaduje, aby příjemci měli finanční kapacity potřebné k realizaci financovaného projektu<sup>54</sup>. U projektů, které vytvářejí čistý příjem, nařízení o společných ustanoveních rovněž vyžaduje, aby příjemci předpověděli tok příjmů a nákladů, které daný projekt EU přinese, a aby určili část případných investičních nákladů, které mají být financovány z prostředků EU<sup>55</sup>. Návrh nařízení o společných ustanoveních na období 2021–2027 členským státům ukládá, aby prověřovaly, zda mají příjemci dostatečné zdroje na pokrytí nákladů na provoz a údržbu<sup>56</sup>.

**83** Finanční udržitelnost projektů je proto kritériem, které řídicí orgány často používají: objevuje se ve 20 z 21 výběrových řízení, která byly předmětem našeho auditu, a to buď s ohledem na to, aby byly projekty vůbec způsobilé pro financování z EU (tj. jako kritérium přípustnosti), nebo kvůli bodovému ohodnocení v rámci vybírání projektů (tj. jako výběrové kritérium) – viz [příloha V](#).

**84** Řídicí orgány považovaly navštívené projekty za finančně udržitelné, protože byly součástí rámce institucionální podpory, který jejich finanční udržitelnost v zásadě zaručuje. Oproti původním předpovědím uváděným v projektových žádostech je však v naprosté většině případů skutečná míra samofinancování nižší (viz [obrázek 5](#)). Tři roky po dokončení projektu se původní předpovídané míry podařilo dosáhnout pouze ve dvou z 16 kulturních lokalit, které byly předmětem našeho auditu a pro které byly k dispozici potřebné údaje, zatímco v případě 6 kulturních lokalit se míra

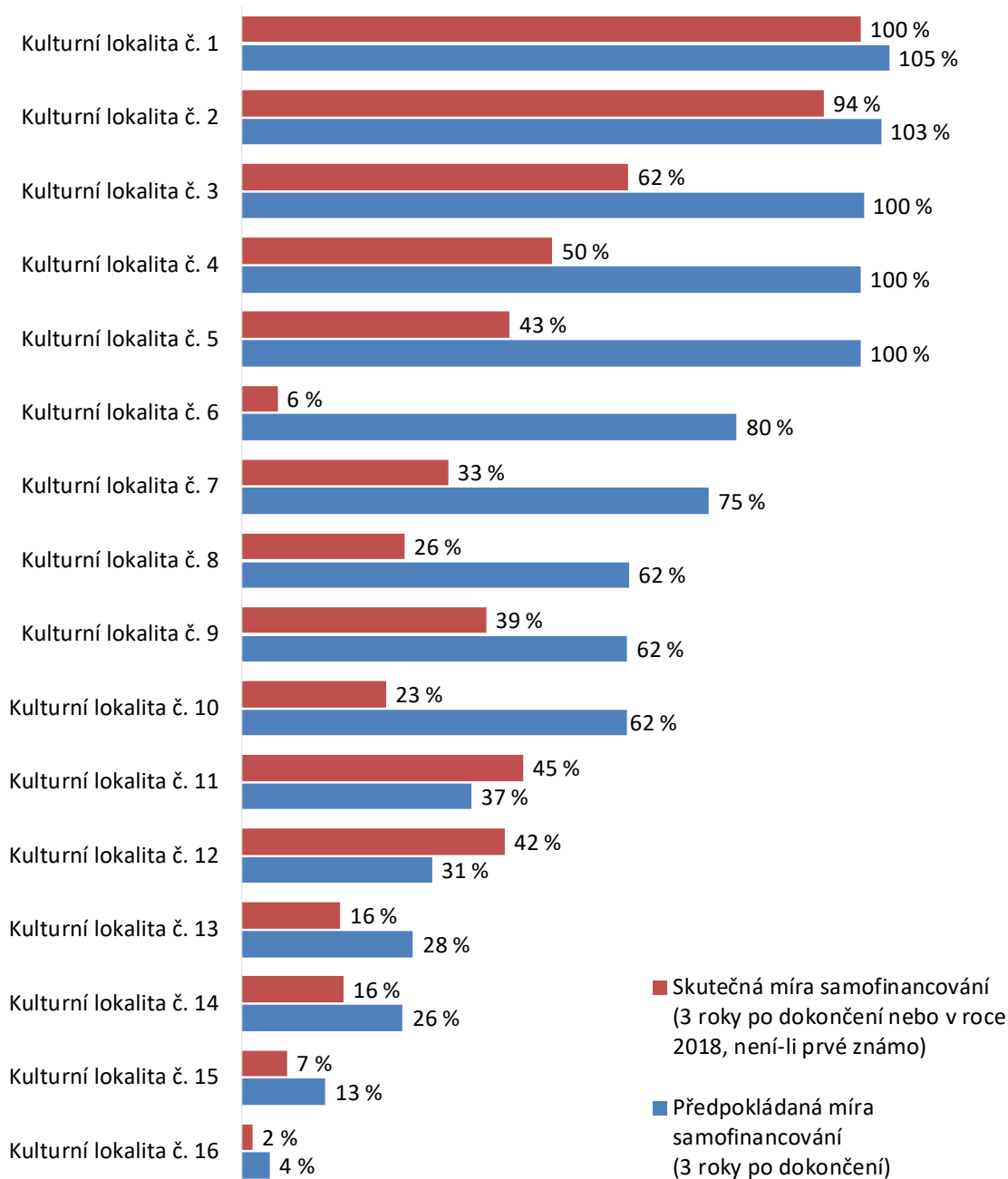
<sup>54</sup> Čl. 125 odst. 3 písm. d) nařízení o společných ustanoveních.

<sup>55</sup> Článek 61 nařízení o společných ustanoveních.

<sup>56</sup> Čl. 67 odst. 3 písm. d), COM(2018) 375 final.

samofinancování snížila o více než polovinu. To lze vysvětlit různými faktory, jako je například přílišný optimismus finanční prognózy nebo významné změny v plánovaném hospodářském modelu pro danou kulturní lokalitu.

### Obrázek 5 – Rozdíly mezi skutečnou a předpovídanou mírou samofinancování



*Poznámka:* V grafu jsou znázorněny dokončené projekty. Skutečná míra samofinancování odkazuje k době po uplynutí tří let od dokončení projektu nebo v případě nedostatku potřebných údajů k roku 2018.

*Zdroj:* EÚD, na základě finančních závěrek příjemců.

**85** Rámec EFRR neposkytuje příjemcům podporu na zvýšení jejich příjmů. Požadavky EFRR na projekty vytvářející příjmy jsou stanoveny tak, že čím vyšší jsou čisté příjmy z projektu, tím menší je podpora, kterou poskytuje EU<sup>57</sup>. Avšak v případě čtyř navštívených památek kulturního dědictví měl tok předpověděných příjmů a nákladů omezený význam. Důvodem bylo to, že investice ze strany EU se zaměřily na konkrétní části kulturního lokality (např. střechu nebo určitou místnost), kterým je tudíž nutné připisovat část celkových nákladů a příjmů, které v dané lokalitě vznikají, přičemž odhady a předpoklady, z nichž se při tom vycházelo, nebyly vždy jasné.

**86** Kromě toho byly v rámci výběrových řízení, která byla předmětem našeho auditu, zřídka podporovány činnosti vytvářející příjmy. Pouze v jednom případě mohli žadatelé získat až 3 body, pokud jejich projekt zvýšil současný podíl financování ze soukromých zdrojů. Všichni dotazovaní vnitrostátní odborníci uvedli, že kulturní lokality nevyužívají veškerý potenciál vytváření příjmů, jaký mají činnosti, jako je prodej suvenýrů, pronájem prostor, rozvoj strategií prodeje lístků nebo zvyšování podílu sponzorských příspěvků (viz [tabulka 4](#)).

---

<sup>57</sup> Viz také bod 97 stanoviska EÚD č. 6/2018.

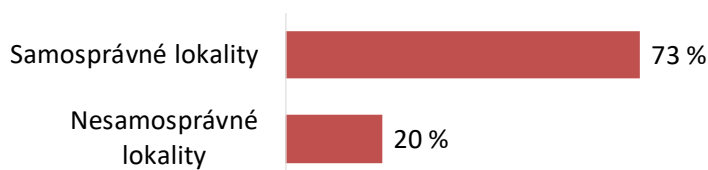
**Tabulka 4 – Činnosti vytvářející příjmy, které byly využívány v navštívených kulturních lokalitách v našem vzorku, jejichž projekty v rámci EFRR byly v době auditu dokončeny**

Členský stát / Projekty		Prodej vstupenek (např. návštěvy, prohlídky, výstavy)	Obchody (např. prodej upomínkových předmětů, knihkupectví)	Stravovací služby (např. jídelny, restaurace)	Pronájem prostor	Získávání prostředků (např. sponzorství, dary)
Portugalsko	OLIVA Creative Factory	X	X	X	X	
	Kulturním centrum Viana do Castelo	X				
	Cesta katedrál	X	X			X
Itálie	Pompeje	X	X	X	X	X
	Villa Campolieto	X			X	X
	Divadlo San Carlo	X	X	X	X	X
	Klášter Sant Antonio					
Polsko	Polský národní rozhlasový symfonický orchestr	X			X	
	Evropské středisko solidarity	X	X	X	X	X
	Pavilon čtyř kopulí	X	X		X	X

Zdroj: EÚD.

**87** Na úrovni projektů byla kapacita a motivace kontrolovaných kulturních lokalit k diverzifikaci vlastních příjmů v mnoha případech stále ovlivňována právními a finančními omezeními. Podle odborníků, s nimiž jsme hovořili, se často stává, že pobídky určené pro kulturní lokality jsou vzájemně protichůdné. Například vytváření doplňujících příjmů může vést k omezení příspěvků veřejného financování. Kulturní lokality, které jsou správně a finančně samostatné, mají vyšší míru samofinancování (viz [obrázek 6](#)).

### Obrázek 6 – Skutečná míra samofinancování dokončených kontrolovaných projektů



*Poznámka:* V grafu jsou znázorněny dokončené projekty. Skutečná míra samofinancování odkazuje k době po uplynutí tří let od dokončení projektu nebo v případě nedostatku potřebných údajů k roku 2018.

*Zdroj:* EÚD, na základě finančních závěrek příjemců.

*Existuje rovnováha mezi finanční udržitelností a plněním kulturních a sociálních cílů*

**88** Finanční omezení vytvářejí potřebu určitých rozhodnutí. Tato rozhodnutí mohou vést ke snížení investic do zachování fyzické infrastruktury, ke zúžení nabídky kulturních aktivit nebo k omezení přístupu do kulturní lokality v souvislosti s nezbytným zvýšením ceny vstupenek. Je třeba nalézt rovnováhu mezi očekáváními, která mají kulturní lokality plnit na sociální a kulturní úrovni, a tím, čím se lze v dané kulturní lokalitě reálně zabývat (viz [rámeček 9](#)).

## Rámeček 9

### Propojení dostupnosti kultury s finanční stabilitou

Muzeum Louvre-Lens umožnilo v zájmu většího zpřístupnění kultury a diverzifikace návštěvníků bezplatný přístup do své stálé expozice („Galerie času“) a do jedné ze svých dočasných výstavních sál („Skleněný pavilon“). Podle vedení muzea zvýšilo toto opatření celkový počet návštěvníků<sup>58</sup> (14 % návštěvníků by toto muzeum nenavštívilo, kdyby za vstup museli platit), ale snížilo míru jeho samofinancování<sup>59</sup> (18 % namísto očekávaných 27 %), čímž omezilo jeho finanční samosprávu. Vstup je zatím stále bezplatný, což je umožněno zákonným závazkem místních orgánů k vyrovnání provozního schodku této instituce.

### Členské státy sledují projekty po jejich dokončení jen v omezené míře

**89** Právní základ<sup>60</sup> stanoví požadavek, aby příjemci zachovali povahu a cíle projektu EU po dobu pěti let jeho životnosti. Porušení těchto povinností může vést k finančním opravám a navrácení poskytnutých finančních prostředků EU. Právní rámec EU nevynezuje, jakým způsobem mají řídicí orgány členských států zajistit splnění těchto požadavků. Je úkolem členských států, aby vymezily přiměřená monitorovací opatření.

**90** Řídicí orgány sledují projekty zejména během jejich prováděcí fáze. Přestože zhruba jedna čtvrtina stanovených ukazatelů výsledků vztahujících se na dokončené projekty, které byly součástí našeho vzorku, nesplnila v době dokončení projektu stanovené cíle (viz také [obrázek 3](#)), pro příjemce z toho nevyplynuly žádné finanční důsledky. Jak jsme již uvedli v předchozí zprávě, měly by se uplatňovat pobídkové mechanismy, které povedou ke skutečným finančním přínosům nebo sankcím<sup>61</sup>. Organizace ICOMOS uvedla, že monitorovací postupy stanovené EU a členskými státy pro projekty financované EU dostatečně nezohledňují specifika kulturního odvětví a kladou příliš velký důraz na finanční aspekty, aniž by se náležitě posuzovaly skutečné kvality a kulturní dopady projektů (viz [rámeček 10](#)).

<sup>58</sup> Louvre Lens, *5 ans de gratuité de la galerie du temps et du pavilion de verre: bilan et perspectives*, březen 2018, s. 12.

<sup>59</sup> Francouzský Regionální účetní dvůr Nord / Pas-de-Calais / Picardie, *Établissement public de coopération culturelle « Louvre-Lens » Exercices 2011 et suivants, Relevé d'observations définitives*, 2015, s. 9.

<sup>60</sup> Článek 71 nařízení o společných ustanoveních.

<sup>61</sup> Body 54 až 56 Informačního dokumentu EÚD o zajišťování výkonnosti v politice soudržnosti, červen 2019.



## Rámeček 10

### Příklad nedostatečného zohledňování kulturních aspektů

Na památku světového dědictví v Pompejích byly poskytnuty prostředky z EFRR ve výši přibližně 78 milionů EUR, které měly být vynaloženy na jeho ochranu a propagaci. Práce byly prováděny na různých místech této lokality. Vzorek pro audit jsme získali v domě Efebo, který byl dokončen v prosinci 2015.

Zásahy prováděné v domě zahrnovaly restaurátorské práce na letním tricliniu, římské jídelně s výhledem do zahrady a s pergolou na čtyřech sloupech. Řídicí orgán dům Efebo navštívil, aby ověřil vykázané výdaje. Zpráva potvrdila, že práce byly dokončeny.

Tři roky po dokončení prací byla stavba na několika místech poškozena. Na základě monitorovací inspekce provedené příjemcem došli odborníci k závěru, že stavba byla narušena v důsledku velmi vysokého počtu návštěvníků, kteří mohli do triclinia vstupovat, a v důsledku chybějící ochrany na všech stranách stavby. V rámci projektu EFRR, který byl předmětem auditu, byla financována výroba polykarbonátového ochranného zařízení, které však bylo uloženo ve skladu a nebylo nainstalováno. K jeho instalaci došlo až na začátku roku 2019 během údržby objektu, tedy tři roky po dokončení projektu. V důsledku tohoto pochybení byla poškozena fyzická infrastruktura letního triclinia.

### Letní triclinium, 1927



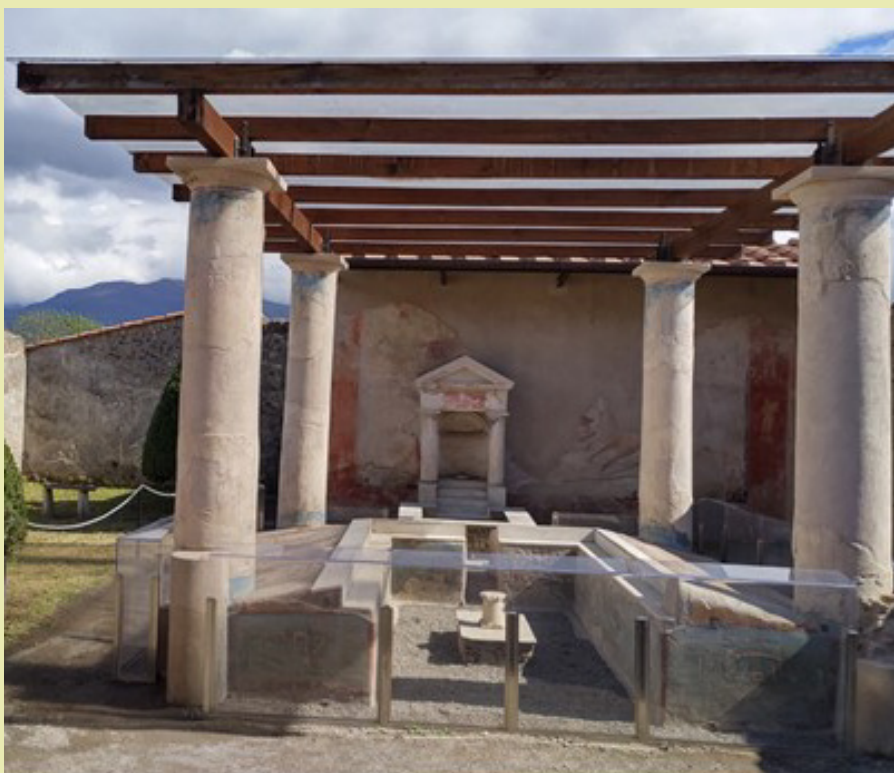
Zdroj: Scheda ispettiva, Casa dell'Efebo I 7, 11, poskytl: Parco Archeologico di Pompei.

**Letní triclinium, leden 2016, po dokončení kontrolovaného projektu EFRR v roce 2015**



*Zdroj:* Relazione tecnica, Casa dell'Efebo, leden 2016, poskytl: Parco Archeologico di Pompei.

**Letní triclinium, duben 2019 během auditní inspekce**



*Zdroj:* EÚD.

**91** Monitorovací systémy navštívených členských států nezajišťují po dokončení projektu systematickou kontrolu jeho výkonnosti. Během pětileté doby životnosti projektů lze jejich výkonnost kontrolovat *ad hoc* podle uvážení jednotlivých států a po uplynutí této lhůty se užitečnost projektu již nesleduje.

**92** Na projektové úrovni byla pouze jedna z navštívených kulturních lokalit předmětem následného posouzení, které analyzovalo hospodářské, sociální nebo kulturní dopady projektu EFRR.

**93** Pokud jde o památky kulturního dědictví, monitorovací opatření EFRR se výrazně liší od opatření platných pro památky UNESCO, Kulturní stezky Rady Evropy i od pravidel samotné Komise, která se vztahují na lokality s označením „Evropské dědictví“. Přestože EFRR poskytuje finanční prostředky, nevyžaduje po dokončení projektu žádné časté monitorování. Postupy členských států v této oblasti se v pětiletém období udržitelnosti výrazně liší. V programovém období 2014–2020 dva navštívené členské státy monitorují některé projekty na místě, zatímco jeden stát provádí pouze správní kontroly na základě zpráv předložených příjemci. Výše uvedené mezinárodní značky naopak vyžadují, aby bylo monitorování prováděno systematicky, a to i přesto, že nejsou spojeny s poskytováním finančních prostředků (viz [příloha VII](#)).

## Závěry a doporučení

**94** Celkově dospěl audit k závěru, že neexistuje žádný vhodný rámec pro zajištění účinnosti a udržitelnosti investic EFRR do kulturních lokalit.

### Chybí zacílení a dostatečná koordinace investic EU do kulturních lokalit

**95** Smlouvy stanoví obecný cíl, že EU respektuje svou bohatou kulturní rozmanitost a dbá na zachování a rozvoj evropského kulturního dědictví. Oblast kultury je hlavně v pravomoci členských států. Unie může pouze napomáhat spolupráci mezi členskými státy a podporovat nebo doplňovat jejich činnosti (body **05–16**).

**96** Zastřešující strategie Komise EU 2020 se oblastí kultury nezabývá. Základní strategický rámec EU pro kulturu je tvořen společnými strategickými cíli, jimiž se řídí činnost EU v oblasti kultury a které jsou stanoveny v programech Komise pro kulturu, přičemž tento rámec je rozpracován v pracovních plánech pro kulturu sestavovaných Radou. Tento rámec je složitý. Existuje souběžně jako součást několika obecných strategických rámců a cílů EU, jejichž časová období a různé vrstvy odpovědnosti se překrývají. Strategické cíle vymezené Komisí nejsou převáděny do podoby jasných operačních cílů a neexistují žádná ustanovení, která by zajišťovala sledování plnění stanovených cílů ani ukazatelů pro měření pokroku. Podle Komise je přenesení cílů do tvorby politik na úrovni členských států i nadále výzvou (body **17–22**).

**97** Základní strategický rámec pro kulturu se ve financování EU odráží pouze částečně. Kulturní aspekty jsou zapracovány nebo „začleňovány“ do různých politik a jsou považovány hlavně za určitý zdroj, který pomáhá dosahovat jiných priorit a cílů EU s využitím různých fondů EU. Z 12 námi analyzovaných fondů EU, které umožňují podporovat kulturu, odkazuje na program Komise z roku 2007 pouze nařízení „Kreativní Evropa“, což je z rozpočtového hlediska malý program. O užitečnosti programu Komise z roku 2007 lze mít proto určité pochybnosti (body **23–24**).

**98** Komise vyvíjí řadu iniciativ zaměřených na podporu kulturních lokalit, ale kulturní iniciativy EU mají velmi omezený dopad na dostupnost finančních prostředků EU pro příjemce. Nařízení o EFRR stanoví vyšší horní hranice financování pro památky UNESCO, ale pro kulturní lokality, které získaly některé z označení EU nebo které jsou zapojeny do některé z kulturních iniciativ EU, žádná taková ustanovení neexistují. Velmi omezená je také koordinace investic do kulturních lokalit mezi samotnými fondy EU (body **25–36**).

**99** Na úrovni EU jsou investice do infrastruktury financovány hlavně prostřednictvím EFRR. EFRR je zhruba pro jednu třetinu členských států významným zdrojem financování investic do kulturních lokalit. Investice do kulturních památek však nejsou považovány za prioritu EFRR, protože EFRR podporuje jiný cíl Smlouvy, a to posilování sociální a hospodářské soudržnosti. Na vnitrostátní úrovni jsme našli příklady iniciativ, jejichž prostřednictvím členské státy financují kulturní lokality a vyvíjejí systémy financování založené na soukromých fondech (body [37–51](#)).

## **Doporučení 1– Zlepšit současný strategický rámec pro kulturu v oblasti působnosti Smluv**

---

- (a) Komise by měla s ohledem na své pravomoci navrhnout členským státům stanovit v dalším pracovním plánu pro kulturu jasné strategické a provozní cíle. Plnění těchto cílů by mělo být pravidelně monitorováno prostřednictvím ukazatelů zahrnujících dílčí cíle a milníky.
- (b) V rámci Komise by měla být jasně rozdělena a vymezena odpovědnost za plnění těchto cílů a měla být zajištěna odpovídající úroveň koordinace.
- (c) Komise by měla určit a zainteresovaným stranám poskytnout osvědčené postupy k tomu, jak koncipovat, vybrat, financovat, zavést a monitorovat/sledovat kulturní projekty financované EU. To by mohlo zahrnovat zejména nastavení plánů údržby, vývoj sociálních činností a zapojení kulturních památek do iniciativ EU.

**Časový rámec: do prosince 2022.**

## Doporučení 2 – Podporovat využívání soukromého financování na ochranu evropského kulturního dědictví

S ohledem na potřebu lépe zajistit plnění cíle Smlouvy o EU, jímž je ochrana evropského kulturního dědictví, by Komise měla:

- (a) shromažďovat osvědčené postupy týkající se alternativních zdrojů financování od členských států.
- (b) spolu s členskými státy prozkoumat možnost pracovat na rozvoji programu financování založeného na soukromých zdrojích financování lokalit kulturního dědictví.
- (c) koordinovat takové potenciální iniciativy s ostatními kulturními iniciativami EU, (např. označení Evropské dědictví, Evropská hlavní města kultury).

**Časový rámec: do prosince 2022.**

### Smíšená účinnost a udržitelnost kontrolovaných projektů EFRR

**100** Navzdory snahám EU o zvýšení sociálních dopadů zásahů v kulturní oblasti jsou cíle operačních programů (OP) a projektů EFRR většinou ekonomické. Investice do kulturních lokalit jsou považovány za zdroj umožňující zvyšování konkurenceschopnosti nebo místní územní rozvoj. Kulturním aspektům je v operačních programech, které byly předmětem našeho auditu, věnována nejmenší pozornost, a to dokonce i tehdy, když jsou jasně označeny jako cíle. Řídící orgány EFRR často nepovažují kulturní aspekty při vybírání projektů za relevantní hledisko (body 52–61).

**101** Výkonnost projektu nebylo možné posoudit u všech dokončených kontrolovaných projektů. Projekty byly v době auditu funkční, ale zjistili jsme několik slabých stránek ve výběru a vykazování ukazatelů, což omezovalo použitelnost vykazovaných údajů k vyvození závěru o výkonnosti projektu. Navíc vzhledem k povaze ukazatelů výsledků EFRR nemusí dosažení cílů OP vždy záviset přímo na výkonnosti projektu (body 62–67).

**102** Požadavky EFRR se nezabývají fyzickou ochranou financovaných kulturních lokalit. Přestože památky kulturního dědictví potřebují neustálou údržbu a potýkají se s různými riziky, pokud jde o jejich zachování, u žádného z projektů EFRR, které byly předmětem našeho auditu, nebylo nutné prokazovat, jak bude zajištěna ochrana dané kulturní lokality po dokončení projektu, a při žádosti o finanční prostředky EU nebylo nutné předkládat plán údržby. EFRR navíc nemůže financovat ochranu ohrožených lokalit, nemá-li taková činnost bezprostřední hospodářský a sociální efekt, a stejně tak ani program Kreativní Evropa. V minulosti nabízel takovou možnost dřívější evropský



fond Raphael. Zajišťování ekonomických přínosů, jemuž často slouží strategie podpory cestovního ruchu, může být z hlediska ochrany některých lokalit, které se již nyní potýkají s problémem masové turistiky, kontraproduktivní (body 68–75).

**103** EU nedávno zvýšila své úsilí, které věnuje zajišťování zachování kulturního dědictví. Na úrovni členských států nicméně rámec EFRR od členských států nevyžaduje, aby v rámci vnitrostátního nebo regionálního posuzování rizik braly v úvahu památky kulturního dědictví, které jsou ve větší míře vystaveny přírodním nebezpečím (body 76–78).

**104** Provozování a financování investičních nákladů kulturních lokalit, které byly předmětem našeho auditu, jsou obecně závislé na veřejných dotacích. Rámec EFRR neposkytuje příjemcům podporu na zvýšení jejich příjmů. Požadavky EFRR na projekty vytvářející příjmy jsou stanoveny tak, že čím vyšší jsou čisté příjmy z projektu, tím menší je podpora, kterou poskytuje EU. Ve výběrových řízeních, která byla předmětem našeho auditu, byly také činnosti vytvářející příjmy podpořeny jen zřídka (body 79–88).

**105** Sledování projektů po jejich dokončení probíhá jen v omezené míře. Monitorovací systémy navštívených členských států umožňují prověřovat výkonnost projektů *ad hoc* během pětileté doby životnosti, kterou ukládají právní předpisy EU, avšak po uplynutí této lhůty se výkonnost projektu již nesleduje. V žádném z kontrolovaných projektů navíc výkonnost projektu neovlivnila výši prostředků, které příjemci obdrželi z EFRR (body 89–93).

### **Doporučení 3 – Posílit finanční udržitelnost kulturních lokalit financovaných z EFRR**

---

S ohledem na to, aby příjemci nebyli odrazováni od zvyšování vlastních příjmů, by Komise měla prozkoumat a navrhnout zjednodušené formy podpory z EFRR pro investice do kulturních lokalit.

V zájmu snížení závislosti na veřejných dotacích by financování z EFRR mělo ve fázi výběru projektů upřednostňovat projekty, které obsahují plány na zlepšení finanční soběstačnosti kulturních lokalit (např. diverzifikace zdrojů příjmů a větší spoléhání na vlastní zdroje příjmů).

**Časový rámec: v dostatečném předstihu s ohledem na sjednávání operačních programů na období 2021–2027.**

### **Doporučení 4 – Provést cílenější kroky na podporu ochrany památek kulturního dědictví**

---

Při sjednávání operačních programů by Komise měla členským státům doporučit, aby zahrnuly památky kulturního dědictví do celostátního nebo regionálního plánu pro zvládnutí katastrof, které vyžaduje navrhované nařízení o společných ustanoveních. To by členské státy motivovalo ke zjišťování rizik pro zachování památek kulturního dědictví a sestavení plánu vhodných opatření ke zmírnění těchto rizik.

**Časový rámec: v dostatečném předstihu s ohledem na sjednávání operačních programů na období 2021–2027.**

Tuto zprávu přijal senát II, jemuž předsedá Iliana Ivanovová, členka Účetního dvora, v Lucemburku na svém zasedání dne 26. února 2020.

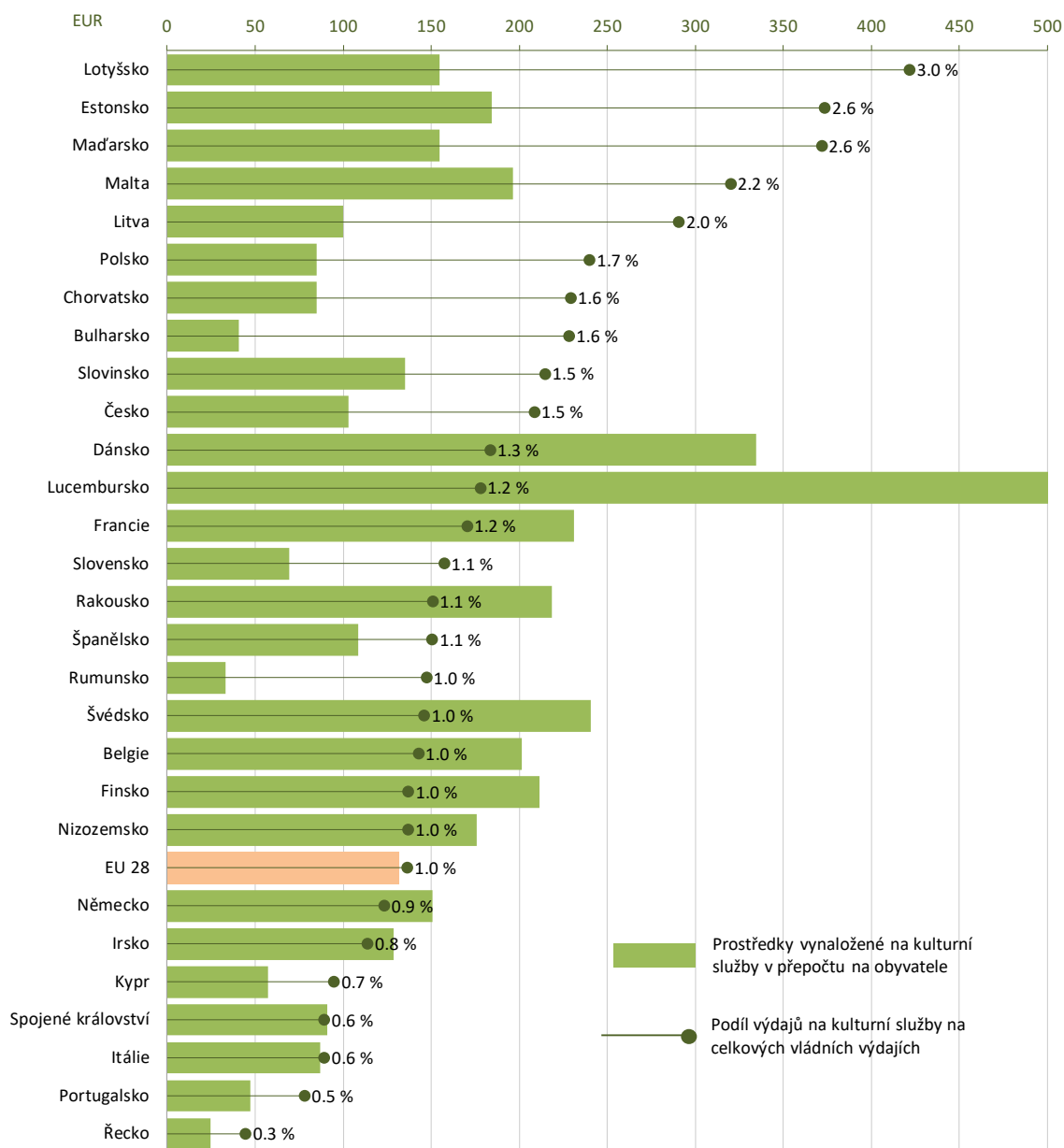
*Za Účetní dvůr*

Klaus-Heiner LEHNE  
*předseda*

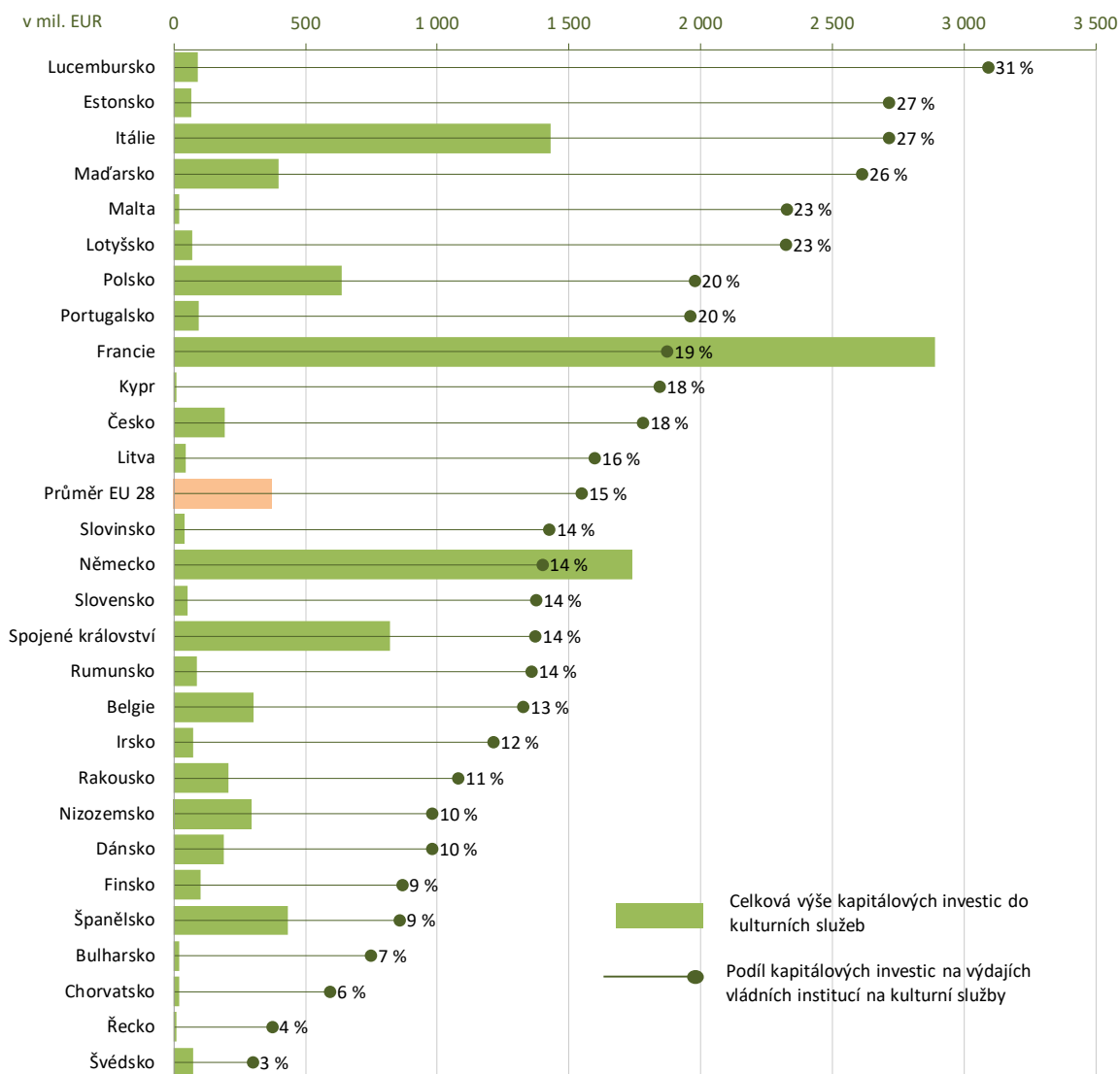
# Přílohy

## Příloha I – Přehled výdajů vládních institucí na kulturní služby v roce 2017

Výdaje na kulturní služby vyjádřené v přepočtu na obyvatele a jako procento celkových vládních výdajů



## Kapitálové investice do kulturních služeb (vyjádřené absolutní částkou a jako procento celkových vládních výdajů na kulturní služby)



*Poznámka:* 1) Náš odhad výše investic členských států do kulturních lokalit vychází z údajů Eurostatu o veřejných výdajích na kulturní služby (COFOG: GF08.2). Jedná se o nejpřesnější odhad, který je k dispozici. Mezi kapitálové investice do kulturních služeb patří: investiční dotace (D92), tvorba hrubého fixního kapitálu (P.51g) a čisté pořízení nefinančních nevyroběných aktiv (NP). Číselné údaje představují částky vynaložené celostátními a místními správními orgány v roce 2017 (výdaje vládních institucí).

*Zdroj:* EÚD, na základě údajů Eurostatu „Výdaje vládních institucí podle funkce (COFOG)“, online datový kód: [gov\_10a\_exp].

## Příloha II – Přehled fondů EU zahrnujících cíle v oblasti kultury

Program	Název programu	Příslušné GŘ	Počet obecných cílů	... ve kterých je výslovně zmíněna kultura	Počet konkrétních cílů nebo investičních priorit	... s kulturním obsahem	Odkazuje na program EU pro kulturu?	Nabízí prostředky pro investice do kulturních lokalit?
<b>Okruh VFR 1A: Konkurenceschopnost pro růst a zaměstnanost</b>								
HORIZONT 2020	Rámcový program pro výzkum a inovace	VTR	1	0	16	0	Ne	Ne
CEF	Nástroj pro propojení Evropy	MOVE	2	0	8	0	Ne	Ne
ERASMUS+	Program pro vzdělávání, odbornou přípravu, mládež a sport	EAC	6	0	13	1	Ne	Ne
EFSI	Evropský fond pro strategické investice / záruka EU	ECFIN	7	1	27	1	Ne	Ano
<b>Okruh VFR 1B: Hospodářská, sociální a územní soudržnost</b>								
EFRR	Evropský fond pro regionální rozvoj	REGIO	1	0	40	4	Ne	Ano
ESF	Evropský sociální fond	EMPL	0	0	20	0	Ne	Ne
Fond soudržnosti	Fond soudržnosti	REGIO	1	0	16	0	Ne	Ne

Program	Název programu	Příslušné GŘ	Počet obecných cílů	... ve kterých je výslovně zmíněna kultura	Počet konkrétních cílů nebo investičních priorit	... s kulturním obsahem	Odkazuje na program EU pro kulturu?	Nabízí prostředky pro investice do kulturních lokalit?
<b>Okruh VFR 2: Udržitelný růst: přírodní zdroje</b>								
EZFRV	Evropský zemědělský fond pro rozvoj venkova	AGRI	3	0	27	2	Ne	Ano
ENRF	Evropský námořní a rybářský fond	MARE	4	0	17	1	Ne	Ano
Program LIFE	Program pro životní prostředí a oblast klimatu	ENV	4	0	22	0	Ne	Ne
<b>Okruh VFR 3: Bezpečnost a občanství</b>								
Evropa pro občany	Evropa pro občany	HOME	2	0	2	0	Ne	Ne
Kreativní Evropa	Program Kreativní Evropa	EAC	2	2	4	4	Ano	Ne

Zdroj: EÚD, na základě právních předpisů EU, příslušných výzev a evropského programu pro kulturu z roku 2007 přijatého usnesením Rady ze dne 16. listopadu 2007.



## Příloha III – Seznam kontrolovaných prioritních os a souvisejících operačních programů

### Kontrolovaný operační program

Programové období	Členský stát	Operační program	Název	Kontrolovaná prioritní osa (PO)
2014–2020	Portugalsko	2014PT16M2OP002	Region Střed	PO 7. Potvrzení udržitelnosti území PO 9. Posílení městské sítě
	Itálie	2014IT16RFOP001	Kultura a vzdělávání	PO 1. Posílení kulturního bohatství
	Polsko	2014PL16M1OP001	Infrastruktura a životní prostředí	PO VIII. Ochrana kulturního dědictví a rozvoj kulturních zdrojů
	Francie	2014FR16M0OP012	Sever-Pas de Calais	PO 4. Zvýšení schopnosti regionu přizpůsobit se změnám a zároveň zlepšení jeho atraktivity a zviditelnění
	Chorvatsko	2014HR16M1OP001	Konkurenceschopnost a soudržnost	PO 6. Ochrana životního prostředí a udržitelnost zdrojů
	Rumunsko	2014RO16RFOP002	Regionální operační program	PO 5. Zlepšení městského prostředí a zachování, ochrana a udržitelné zhodnocení kulturního dědictví
	Německo	2014DE16RFOP008	Meklenbursko-Přední Pomořansko	PO 4. Podpora integrovaného udržitelného městského rozvoje

Programové období	Členský stát	Operační program	Název	Kontrolovaná prioritní osa (PO)
2007–2013	Portugalsko	2007PT161PO002	Region Sever	PO II. Hospodářský rozvoj specifických zdrojů PO III. Posílení regionálního rozměru PO IV. Místní a městská soudržnost
	Itálie	2007IT161PO001	Kulturní, přírodní a turistické pozoruhodnosti	PO 1. Posílení a integrace regionálního rozměru kulturního a přírodního dědictví
	Polsko	2007PL161PO002	Infrastruktura a životní prostředí	PO XI. Kultura a kulturní lokality
	Francie	2007FR162PO017	Sever--Pas-de-Calais	PO 4. Územní rozměr
	Chorvatsko	2007HR161PO003	Regionální konkurenceschopnost	PO 1. Rozvoj a modernizace regionální infrastruktury a zvýšení atraktivity regionů PO 2. Posílení konkurenceschopnosti chorvatské ekonomiky
	Rumunsko	2007RO161PO001	Regionální operační program	PO 5. Udržitelný rozvoj a podpora cestovního ruchu
	Německo	2007DE162PO010	Regionální program Dolní Sasko (nezahrnuje Lüneburg)	PO 3. Podpora specifické infrastruktury pro udržitelný rozvoj

## Příloha IV – Seznam kontrolovaných projektů

Členský stát	Název projektu	Programové období	Navštíven Ano/Ne	Typ lokality	Stupeň samosprávy	Stav v době auditu	Celková částka EFRR (v mil. EUR)*	Počet ukazatelů výstupů	Počet ukazatelů výsledků
Portugalsko	Univerzita v Coimbře	2014–2020	Ano	Památka kulturního dědictví	Samosprávná	probíhá	–	1	0
Portugalsko	Convento Abrantes	2014–2020	Ano	Památka kulturního dědictví	Nesamosprávná	probíhá	–	1	1
Portugalsko	OLIVA	2007–2013	Ano	Nová kulturní infrastruktura	Nesamosprávná	Dokončeno v roce 2015	6,9	12	9
Portugalsko	Rota das Catedrais	2007–2013	Ano	Památka kulturního dědictví	Samosprávná	Dokončeno v roce 2015	1,9	9	7
Portugalsko	Centro Cultural de Viana	2007–2013	Ano	Nová kulturní infrastruktura	Nesamosprávná	Dokončeno v roce 2014	10,7	2	1
Polsko	Jasna Góra Częstochowa	2014–2020	Ano	Památka kulturního dědictví	Samosprávná	Dokončeno v roce 2018	4,1	2	3

Členský stát	Název projektu	Programové období	Navštíven Ano/Ne	Typ lokality	Stupeň samosprávy	Stav v době auditu	Celková částka EFRR (v mil. EUR)*	Počet ukazatelů výstupů	Počet ukazatelů výsledků
Polsko	Toruń – staré město	2014–2020	Ano	Památka kulturního dědictví	Nesamosprávná	probíhá	–	5	4
Polsko	Evropské centrum solidarity, Gdaňsk	2007–2013	Ano	Nová kulturní infrastruktura	Samosprávná	Dokončeno v roce 2014	24,9	1	2
	Pavilon čtyř kopulí, Vratislav	2007–2013	Ano	Památka kulturního dědictví	Samosprávná	Dokončeno v roce 2015	12,2	2	2
Polsko	NOSPR Katowice	2007–2013	Ano	Nová kulturní infrastruktura	Samosprávná	Dokončeno v roce 2014	33,7	2	2
Itálie	Palazzo Lanfranchi, Matera	2014–2020	Ano	Památka kulturního dědictví	Nesamosprávná	probíhá	–	1	1
Itálie	Ex Convento di Sant'Antonio	2014–2020	Ano	Památka kulturního dědictví	Nesamosprávná	Dokončeno v roce 2017	2,7	1	2

Členský stát	Název projektu	Programové období	Navštíven Ano/Ne	Typ lokality	Stupeň samosprávy	Stav v době auditu	Celková částka EFRR (v mil. EUR)*	Počet ukazatelů výstupů	Počet ukazatelů výsledků
Itálie	Teatro San Carlo di Napoli	2007–2013	Ano	Památka kulturního dědictví	Samosprávná	Dokončeno v roce 2010	19,7	0	1
Itálie	Villa Campolieto	2007–2013	Ano	Památka kulturního dědictví	Samosprávná	Dokončeno v roce 2015	4,2	1	4
Itálie	Pompei (Casa del' Efebo)	2007–2013	Ano	Památka kulturního dědictví	Samosprávná	Dokončeno v roce 2015	0,6	3	1
Rumunsko	Mănăstirea Moldovita	2007–2013	Ne	Památka kulturního dědictví	Samosprávná	Dokončeno v roce 2012	1,1	6	8
Rumunsko	Muzeul Judetean Buzău	2007–2013	Ne	Památka kulturního dědictví	Samosprávná	Dokončeno v roce 2015	4,7	3	11
Rumunsko	Palatul Patriarhiei, Bukurešť	2007–2013	Ne	Památka kulturního dědictví	Samosprávná	Dokončeno v roce 2015	12,6	7	1

Členský stát	Název projektu	Programové období	Navštíven Ano/Ne	Typ lokality	Stupeň samosprávy	Stav v době auditu	Celková částka EFRR (v mil. EUR)*	Počet ukazatelů výstupů	Počet ukazatelů výsledků
Francie	Centre Eurorégional des cultures urbaines	2007–2013	Ne	Nová kulturní infrastruktura	Nesamosprávná	Dokončeno v roce 2014	3,6	2	0
Francie	Halle au sucre (Dunkerkerk)	2007–2013	Ne	Nová kulturní infrastruktura	Nesamosprávná	Dokončeno v roce 2014	6,9	2	0
Francie	Musée du Louvre Lens	2007–2013	Ne	Nová kulturní infrastruktura	Samosprávná	Dokončeno v roce 2012	35,0	2	0
Chorvatsko	Muzej Rijeka (Karlovac)	2007–2013	Ne	Nová kulturní infrastruktura	Samosprávná	Dokončeno v roce 2016	4,7	8	3
Chorvatsko	Kneževe palače (Zadar)	2007–2013	Ne	Památka kulturního dědictví	Nesamosprávná	Dokončeno v roce 2016	4,7	3	4
Chorvatsko	Ivanina kuća bajke (Ogulin)	2007–2013	Ne	Nová kulturní infrastruktura	Samosprávná	Dokončeno v roce 2013	0,9	5	3
Německo	Dom-Museum Hildesheim	2007–2013	Ne	Památka kulturního dědictví	Nesamosprávná	Dokončeno v roce 2015	3,5	0	0

Členský stát	Název projektu	Programové období	Navštíven Ano/Ne	Typ lokality	Stupeň samosprávy	Stav v době auditu	Celková částka EFRR (v mil. EUR)*	Počet ukazatelů výstupů	Počet ukazatelů výsledků
Německo	Kulturetage Oldenburg	2007–2013	Ne	Nová kulturní infrastruktura	Samosprávná	Dokončeno v roce 2011	2,0	0	0
Německo	Sprengel Museum Hannover	2007–2013	Ne	Nová kulturní infrastruktura	Nesamosprávná	Dokončeno v roce 2015	11,6	0	0

*Poznámka:* Ukazatele odkazují na hospodářský, sociální nebo kulturní rozměr projektů.

*Zdroj:* EÚD.

## Příloha V – Přehled 21 kontrolovaných výběrových řízení

V tabulce je uveden přehled požadavků, jejichž splnění řídicí orgány vyžadovaly od příjemců při podání žádosti o financování z EFRR. Tabulka znázorňuje, zda tyto požadavky byly považovány za kritéria přípustnosti nebo kritéria pro výběr. Kritéria přípustnosti musí být splněna, aby příjemci mohli být považováni za způsobilé k financování a musí zahrnovat kritéria způsobilosti. Splnění kritéria pro výběr přináší příjemci výhodu (ve formě zvýšení bodového hodnocení), není však povinné.

Požadavky řídicích orgánů / procento výběrových řízení, při nichž museli příjemci splnit daný požadavek	Programové období 2007–2013			Programové období 2014–2020		
	Kritéria přípustnosti	Kritéria pro výběr	Max. přidělená průměrná váha (je-li relevantní)	Kritéria přípustnosti	Kritéria pro výběr	Max. přidělená průměrná váha (je-li relevantní)
<b>Hospodářský dopad projektu</b>			23 %			26 %
<b>Sociální dopad projektu</b>			17 %			16 %
Zvýšení počtu návštěvníků			17 %			12 %
Začlenění do strategie místního rozvoje			12 %			13 %
<b>Kulturní dopad projektu</b>						
– Kulturní kvalita projektu			–			11 %
– Kulturní označení (Unesco nebo vnitrostátní)			10 %			12 %
– Zapojení do iniciativ EU (nebo označení)			–			–
– Naléhavost fyzického zásahu			11 %			11 %
– Vliv na obecnou známost a propagaci kulturního dědictví			–			8 %
<b>Restaurování/údržba lokality</b>						
– Kvalita provedených prací			12 %			15 %
– Fyzická údržba, plány údržby			0 %			–
<b>Finanční udržitelnost</b>						
– Nákladová efektivnost zprávy			15 %			6 %
– Prokázání finanční udržitelnosti			12 %			7 %

	Požadovaný aspekt se objevuje u 75–100 % všech kontrolovaných výběrových řízení.
	Požadovaný aspekt se objevuje u 50–75 % všech kontrolovaných výběrových řízení.
	Požadovaný aspekt se objevuje u 25–50 % všech kontrolovaných výběrových řízení.
	Požadovaný aspekt se objevuje u méně než 25 % všech kontrolovaných výběrových řízení.
	Daný aspekt není vyžadován v žádném z kontrolovaných výběrových řízení.

Zdroj: EÚD.



## Příloha VI – Seznam hlavních politických dokumentů týkajících se kulturních lokalit

Název dokumentu	Typ dokumentu	Datum
Potřeba prosazovat otázku kulturního dědictví napříč politikami EU	Závěry Rady	2018
Evropský akční rámec pro kulturní dědictví	Pracovní dokument útvarů Komise	2018
Evropský rok kulturního dědictví	Rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady (EU) 2017/864	2017
Soudržná politika EU pro kulturní a kreativní odvětví	Usnesení Parlamentu	2016
Na cestě k integrovanému přístupu ke kulturnímu dědictví pro Evropu	Usnesení Parlamentu	2015
Na cestě k integrovanému přístupu ke kulturnímu dědictví pro Evropu	Sdělení Komise	2014
Mapování opatření v oblasti kulturního dědictví v politikách, programech a činnostech Evropské unie	Sdělení Komise	2014
Kulturní dědictví jako strategický zdroj pro udržitelný rozvoj Evropy	Závěry Rady	2014
Podpora kulturních a kreativních odvětví pro růst a zaměstnanost v EU	Sdělení Komise	2012

Zdroj: EÚD.

## Příloha VII – Hlavní vlastnosti označení „Evropské dědictví“, „Světové dědictví“ a „Kulturní stezka Rady Evropy“

	Evropské dědictví EU <sup>1)</sup>	Světové dědictví UNESCO <sup>2)</sup>	Kulturní stezky Rady Evropy <sup>3)</sup>
Vznik	2011	1972	1987
Odpovědné orgány	Členské státy	Účastnické státy	Rada Evropy, částečná rozšířená dohoda o kulturních stezkách (EPA)
Počet oceněných lokalit / sítí	38 lokalit	1092 lokalit, 373 v EU	38 vytvořených evropských sítí
Počet zemí s oceněnými lokalitami / sítěmi	18	167	62
Hlavní zastřešující zásady	Podporovat evropskou integraci, historii, kulturu a hodnoty	Chránit dědictví výjimečné univerzální hodnoty	Podporovat společnou evropskou identitu a hodnoty, mezikulturní dialog, evropskou paměť, historii a dědictví
Hlavní kritéria pro udělení značky	Evropský význam	Výjimečná univerzální hodnota	Evropská hodnota + nadnárodní rozměr + evropská paměť, historie a dědictví
Četnost monitorování	Každé 4 roky	Každých 6 let	Každé 3 roky
Hodnocení přímo v lokalitě	Na základě vlastních zpráv	Na základě vlastních zpráv	Prováděné nezávislým odborníkem
Hlavní sledované aspekty	Zpětná vazba lokality s označením ED (výhody, návštěvnost...), aktivity pro příští období, komunikační potřeby	Stav ochrany, řízení, monitorovací postupy, činnosti, rizika, nové právní předpisy, vliv označení	Témata, činnosti a správa sítí, komunikace a publikace, turistické a ekonomické dopady, finanční situace, správa věcí veřejných
Reaktivní monitorování ohrožených lokalit	Ne	Ano	Ne
Možnost stažení	Ano	Ano	Ano, po roce výjimečného hodnocení

Zdroj: EÚD, na základě 1) rozhodnutí č. 1194/2011/EU, kterým se zavádí opatření Evropské unie pro označení „Evropské dědictví“ (Úř. věst. L 303, 22. 11. 2011, s. 1–9); 2) Pravidla pro provádění Úmluvy o ochraně světového kulturního a přírodního dědictví, 2017; 3) informace poskytované ze strany Kulturních stezek Rady Evropy CM/Res(2013)67, kde jsou revidována pravidla pro udělování osvědčení „Kulturní stezka Rady Evropy“.

## Příloha VIII – Vývoj rámce EFRR pro investice do kulturních lokalit

	2007–2013 <sup>1)</sup>	2014–2020 <sup>2)</sup>	Návrh Komise na období 2021–2027 <sup>3)</sup>
Priority pro investice v oblasti kulturních lokalit	V nařízení nebyly definovány žádné konkrétní cíle ani investiční priority	<u>Investiční priorita 6c:</u> „zachování, ochrana, propagace a rozvoj přírodního a kulturního dědictví“ <u>Investiční priorita 8b:</u> „(...) zlepšení dostupnosti a rozvoje zvláštních přírodních a kulturních zdrojů“ <u>Investiční priorita 9a:</u> „investice do (...) sociální infrastruktury (...) díky lepšímu přístupu k sociálním, kulturním a rekreačním službám“	<u>Specifický cíl 5i):</u> podpora integrovaného sociálního, hospodářského a environmentálního rozvoje, kulturního dědictví a bezpečnosti v městských oblastech <u>Specifický cíl 5ii):</u> podpora integrovaného sociálního, hospodářského a environmentálního místního rozvoje, kulturního dědictví a bezpečnosti a v případě venkovských a pobřežních oblastí také prostřednictvím komunitně vedeného místního rozvoje
Kódy pro výdaje	058 Zachování kulturního dědictví 059 Kulturní infrastruktura, kromě kulturních služeb	094 Ochrana, rozvoj a podpora veřejného kulturního dědictví	129 Ochrana, rozvoj a podpora kulturního dědictví a kulturních služeb
Ukazatele výstupů	Pro kulturní lokality není stanoven žádný hlavní ukazatel	<u>Udržitelný cestovní ruch</u> „Zvýšení očekávaného počtu návštěv podporovaných kulturních a přírodních památek a atrakcí.“	<u>Společný ukazatel:</u> RCO 77 – kapacita infrastruktury v oblasti kultury a cestovního ruchu
Ukazatele výsledků	Pro kulturu není stanoven žádný základní ukazatel	Nařízení nedefinuje ani žádné společné ukazatele výsledků	<u>Společné ukazatele:</u> RCR 77 – turisté/návštěvy podporovaných významných míst RCR 78 – uživatelé, kteří mají prospěch z podporované kulturní infrastruktury

Zdroje: EÚD, na základě: <sup>1)</sup> Nařízení č. 1083/2006 a nařízení č. 1828/2006; <sup>2)</sup> nařízení č. 1301/2013; <sup>3)</sup> k otázce výdajových kódů, viz návrh nařízení o společných ustanoveních, COM(2018) 375 final, přílohy 1 až 22, 29. 5. 2018; ohledně zbývajících informací viz návrh nařízení o EFRR/FS, Příloha 1 a 2, COM(2018) 372 final, 29. 5. 2018.

## Příloha IX – Hlavní cíle prioritních os ve vzorku a měření jejich plnění na základě ukazatelů výsledků

	Sociální		Kulturní		Hospodářské	
	2014–2020	2007–2013	2014–2020	2007–2013	2014–2020	2007–2013
Chorvatsko	Zvyšování zaměstnanosti	Ukazatel výsledků existuje i přesto, že není stanoven cíl.	Posilování kulturního dědictví	Není vymezen žádný cíl ani ukazatel výsledků	Zvyšování zaměstnanosti a výdajů na cestovní ruch	Rozvoj podnikatelského prostředí a konkurenceschopnosti
Francie	Podpora sociální transformace	Podpora sociální soudržnosti	Ochrana a rozvoj regionálního dědictví	Renovace památek kulturního dědictví a vybudování muzea Louvre-Lens	Podpora hospodářské transformace	Posílení regionální excelence a přitažlivosti
Německo	Není vymezen žádný cíl ani ukazatel výsledků	Ukazatel výsledků existuje i přesto, že není stanoven cíl.	Zlepšení v oblasti udržitelného využívání kulturního dědictví	Není vymezen žádný cíl ani ukazatel výsledků	Ochrana přitažlivosti měst	Využívání turistického potenciálu ke zlepšení konkurenceschopnosti
Itálie	Zlepšení podmínek a norem využívání kulturního dědictví	Zlepšení v oblasti využívání kulturních a přírodních zdrojů	Zlepšování podmínek a norem nabízení kulturního dědictví	Zlepšení ochrany kulturních a přírodních zdrojů	Podpora kulturního dědictví a cestovního ruchu pro vnitrostátní růst	Zvyšování přitažlivosti regionálních území

	Sociální		Kulturní		Hospodářské	
Polsko	Zlepšení přístupnosti kulturních lokalit	Zvýšení přístupnosti kultury a účinné využívání kulturního dědictví	Není vymezen žádný cíl ani ukazatel výsledků	Zlepšování kulturní infrastruktury a ochrana kulturního dědictví	Zlepšování hospodářské konkurenceschopnosti	Zvyšování atraktivity Polska
Portugalsko	Zvyšování spokojenosti obyvatel	Zvyšování místní a městské soudržnosti posilováním společenských služeb	Propagace důležitosti kulturního dědictví	Podpora kultury a kreativity	Propagace regionu jako turistické destinace	Hospodářský rozvoj specifických zdrojů
Rumunsko	Zvyšování kvality života	Tvorba pracovních míst prostřednictvím rozvoje cestovního ruchu	Ochrana a zhodnocování kulturního dědictví a kulturní identity	Obnova a udržitelné zhodnocování kulturního dědictví	Posílení místního rozvoje	Udržitelný rozvoj a podpora cestovního ruchu

Pro tento cíl nebyl stanoven žádný ukazatel výsledků

Byly stanoveny 1 až 2 ukazatele výsledků

3 nebo více ukazatelů výsledků

Zdroj: EÚD.

## Zkratková slova a zkratky

**CPR:** Nařízení o společných ustanoveních

**DoP:** Dohoda o partnerství

**EFRR:** Evropský fond pro regionální rozvoj

**EHMK:** Evropské hlavní město kultury

**ERKD:** Evropský rok kulturního dědictví

**ESI fondy:** Evropské strukturální a investiční fondy

**GŘ:** Generální ředitelství

**OMK:** Otevřená metoda koordinace

**OP:** Operační program

## Glosář

**Dohoda o partnerství (DoP):** Dohoda mezi Komisí a členským státem nebo třetí zemí či třetími zeměmi uzavřená v rámci výdajového programu EU, která stanoví například strategické plány, investiční priority nebo obchodní podmínky či poskytování rozvojové pomoci.

**Evropské strukturální a investiční fondy (ESI fondy):** Pět hlavních fondů EU, které společně podporují hospodářský rozvoj v EU: Evropský fond pro regionální rozvoj, Evropský sociální fond, Fond soudržnosti, Evropský zemědělský fond pro rozvoj venkova a Evropský námořní a rybářský fond. Vztahuje se na ně společný soubor předpisů.

**Hospodářský cíl:** Cíl obecně související s produktivitou a/nebo zaměstnaností.

**Kulturní cíl:** Cíl zabezpečit a posílit hmotnou a nehmotnou kulturní rozmanitost (kulturní lokality, hudební představení, umělecké výstavy atd.).

**Operační program (OP):** Základní rámec provádění projektů soudržnosti financovaných ve stanoveném období z prostředků EU, který odráží priority a cíle stanovené v dohodách o partnerství mezi Komisí a jednotlivými členskými státy.

**Sociální cíl:** Cílem je poskytnout přístup do kulturních lokalit všem sociálním skupinám (včetně znevýhodněných osob a osob se zdravotním postižením), demokratizovat znalosti, podporovat vzdělávání a zaměstnanost.

## ODPOVĚDI KOMISE NA ZVLÁŠTNÍ ZPRÁVU EVROPSKÉHO ÚČETNÍHO DVORA

### „INVESTICE EU DO KULTURNÍCH PAMÁTEK: TÉMA, KTERÉ SI ZASLOUŽÍ VĚTŠÍ POZORNOST I VÍCE KOORDINACE“

#### **SHRNUTÍ**

VI: Druhá odrážka – strategický rámec pro kulturní politiku v Evropské unii koncipovaný Evropskou komisí (viz zejména „Nová evropská agenda pro kulturu“) se zaměřuje na přínos kultury pro evropské společnosti, evropské hospodářství a mezinárodní vztahy Evropy. Nesoustředí se specificky na propagaci kulturních památek.

Investice z EFRR do obnovy kulturních památek často umožňují, aby se tato místa následně zapojila do kulturních iniciativ na úrovni EU.

Třetí odrážka: Hlavním cílem EFRR je přispět k utužení hospodářské, sociální a územní soudržnosti. Podle bodu 11 preambule nařízení o EFRR je odůvodnění způsobilosti k financování z EFRR pro financování kultury a podpory kulturního dědictví závislé na jejich začlenění do územní strategie pro konkrétní oblast nebo na tom, do jaké míry přispívají k růstu podporujícímu zaměstnanost.

Kultura je navíc oblastí primární pravomoci členského státu, v níž musí Evropská komise dodržovat zásadu subsidiarity.

VII: Operační programy a projekty EFRR mají převážně hospodářské a sociální cíle v souladu s právním základem pro politiku soudržnosti stanoveným ve Smlouvě.

VIII: a) Komise toto doporučení přijímá.

b) Komise toto doporučení přijímá.

c) Komise toto doporučení přijímá.

Nařízení Omnibus, které vstoupilo v platnost v roce 2018, již zavedlo další zjednodušené možnosti nákladů na spolufinancování z EFRR a tyto možnosti byly dokonce rozšířeny v návrzích Komise na období po roce 2020.

Podle návrhu Komise musí řídicí orgány ověřit, zda příjemci mají nezbytné finanční zdroje a mechanismy na úhradu nákladů spojených s provozem a údržbou.

d) Komise toto doporučení přijímá.

#### **POZNÁMKY**

Strategický rámec pro opatření EU odráží Smlouvy a podpůrnou úlohu EU ve vztahu ke kultuře. Stávající zpráva navíc analyzuje pouze finanční prostředky, které jsou k dispozici pro projekty v oblasti kulturní infrastruktury (tj. ESI fondy), přičemž předpoklad, který se zde uvádí, se týká financování od EU celkově.

17. V případě investic z EFRR je cílem sociálně-ekonomický rozvoj. Každá investice s kulturním rozměrem musí přispět k dosažení tohoto cíle. Rámec pro podporu z EFRR je stanoven v příloze I nařízení o společných ustanoveních.

Komise rozlišuje mezi rámcem EU pro investice do kulturních památek a rámcem EU pro opatření EU v oblasti kultury.

19. Existuje pouze jeden strategický rámec EU pro kulturu, a tím je Nová evropská agenda pro kulturu.

23. Jediným fondem EU specificky určeným pro kulturu je program Kreativní Evropa, který zohledňuje stávající agendu EU pro kulturu.

Jiné fondy EU mají jiné cíle a závisí na jiných politických strategiích.



29. Žádná ze stávajících „etiket“ EU pro kulturu nebyla koncipována s perspektivou následné mobilizace financování EU. Kulturní iniciativy Komise a financování z EFRR mají odlišné cíle, nejsou vzájemně podmíněny.

Označení „Evropské dědictví“ a další iniciativy Komise, kupříkladu „Evropské hlavní město kultury“, jsou často udělovány městům či památkám, které dříve využívaly investice z EFRR. Tato podpora z EFRR jim umožnila následně získat „etiketu“. Dobrým příkladem je Vratislav, která se stala díky investicím z EFRR v období 2007–13 evropským hlavním městem kultury pro rok 2016.

31. Vymezení kritérií pro výběr projektů i samotný výběr spadají do pravomoci členských států. Monitorovací výbor prověří a schválí metodiku a kritéria pro výběr operací (čl. 110 odst. 2 nařízení o společných ustanoveních).

34. Jednotlivé fondy EU jsou koncipovány tak, aby se vzájemně doplňovaly. Pokud jde o ESI fondy v rámci sdíleného řízení, musely členské státy v dohodách o partnerství stanovit: „opatření v souladu s institucionálním rámcem členských států, která zajišťují koordinaci mezi ESI fondy a dalšími unijními a vnitrostátními nástroji financování a s EIB“ (čl. 15 odst. 1 písm. b) bod i) nařízení o společných ustanoveních).

36. Požadavek zavést opatření, která zajistí koordinaci mezi ESI fondy a dalšími unijními a vnitrostátními nástroji financování a s EIB, neznamená, že by měly být stanoveny detailní koordinační mechanismy pro každý konkrétní druh investic financovaných z ESI fondů. To se týká zejména investic, jako je podpora kulturních památek, jejichž velikost je ve většině programů EFRR omezena.

37. Viz odpověď Komise k bodu 23.

39. Nařízení o společných ustanoveních vyžaduje, aby členské státy oznamovaly Komisi systematicky finanční údaje pro EFRR (šablony tabulek pro pravidelné podávání zpráv jsou stanoveny v prováděcím nařízení Komise).

40. Na kulturní statistiky se nevztahuje žádná právní úprava EU. Většina statistik EU o kultuře je odvozena z různých průzkumů a sběrů údajů, které jsou předmětem právní úpravy (povinné), např. šetření pracovních sil v EU, strukturální podniková statistika, národní účty. Kulturní položky však nelze ve výsledcích těchto průzkumů vždy zvlášť rozlišit (tj. údaje o kultuře nejsou v údajích předávaných Eurostatu dostupné).

43. Komise připomíná, že záměrem EFRR není poskytnout žádný takový rámec pro kulturní památky.

Komise zdůrazňuje, že vymezení rámců pro investice do kulturních památek není v pravomoci EU, nýbrž členských států.

48. Komise konstatuje, že omezení na kulturní infrastrukturu v malém měřítku nebylo součástí návrhu Komise na stávající nařízení o EFRR (COM(2011) 614 final), ale bylo zavedeno spolunormotvůrci během jednání s Evropským parlamentem a Radou.

50. Komise musí stanovit prioritu investic do kultury ve vztahu k jiným odvětvím, jako je doprava nebo životní prostředí, a zajistit, aby existovaly podmínky pro maximalizaci dopadů těchto investic, což může vést k určitému snížení.

51. Komise zdůrazňuje, že může pouze požadovat, aby členské státy koncipovaly své dohody o partnerství a operační programy v souladu s nařízeními schválenými spolunormotvůrci. Nařízení o společných ustanoveních vyžaduje, aby členské státy využívaly ESI fondy s cílem účinně přispívat ke strategii Unie pro inteligentní a udržitelný růst podporující začlenění. Nevyžaduje sladění s některou kulturní agendou.

52. Komise se domnívá, že účinnost investic z EFRR lze posuzovat pouze na základě cílů EFRR: posílit hospodářskou, sociální a územní soudržnost.

61. Zaměření projektů financovaných z EFRR závisí na tematickém cíli, v jehož rámci jsou financovány. Tematické cíle 1 až 3 se skutečně zaměřují na růst a konkurenceschopnost. Kulturní projekty v rámci tematického cíle 6 byly ale zaměřeny na zachování a ochranu životního prostředí a na podporu účinného využívání zdrojů. Nebo pokud se jedná o investici v rámci tematického cíle 9

(např. pro přístup ke kulturním službám), zaměřuje se na podporu sociálního začleňování, boj proti chudobě a diskriminaci.

#### Společná odpověď k bodům 63 a 64

Komise zdůrazňuje, že i když některých ukazatelů výsledků nebylo v době, kdy byly podkladové projekty ukončeny, dosaženo, mohlo jich být dosaženo v době, kdy byly příslušné programy uzavřeny, neboť realizace výsledků nějakou dobu trvá.

Komise konstatuje, že existují regulační požadavky na stanovení ukazatelů výsledků u prioritních os, ale nikoli na úrovni projektů.

65. Komise zdůrazňuje, že programové období 2014–2020 zavedlo striktnější požadavky na vykazování údajů o výkonnosti. V systémech, které se používají ke shromažďování, ověřování a vykazování ukazatelů, se provádějí audity na vnitrostátní úrovni a na úrovni EU. Nespolehlivost údajů o výkonnosti je považována za slabinu v systému řízení a kontroly a může vést k pozastavení plateb.

Komise se domnívá, že i když stále existuje prostor pro zlepšení, jedná se o významné kroky a silnou pobídku k tomu, aby programové orgány zvýšily spolehlivost.

66. Komise konstatuje, že v některých případech byla nezbytná částečná obnova v tom smyslu, že absence zásahu by mohla vést k uzavření dané památky, a tudíž zvýšení počtu návštěvníků není vždy cílem samo o sobě.

Společný ukazatel EFRR „zvýšení očekávaného počtu návštěv podporovaných památek, které jsou součástí kulturního nebo přírodního dědictví, a atrakcí“, vyjadřuje předem odhadovaný nárůst počtu návštěv dané památky v roce, který následuje po dokončení projektu. Řídící orgány stanoví metodiku pro odhad předpokládaného počtu, který může být založen na analýze poptávky. V rámci tohoto společného ukazatele by řídicí orgány neměly vykazovat skutečný počet návštěvníků.

67. V rámci sdíleného řízení Komise sleduje souhrnné výstupy a výsledky na úrovni programů a priorit. Pro stanovení ukazatelů výsledků na úrovni projektu neexistuje regulační požadavek. Dobře koncipovaná intervenční logika zajistí, aby výstupy a výsledky na úrovni projektu přispívaly k dosažení očekávaných výsledků operačních programů, které jsou rovněž ovlivňovány vnějšími faktory. Komise se tudíž domnívá, že posouzení přínosu projektů k cílům programu, vyjádřené jejich ukazateli výsledků, nelze měřit výkonností jednotlivých projektů, ale vyžaduje posouzení dopadů.

69. Komise sdílí toto znepokojení a připomíná, že příjemce má zákonnou povinnost vrátit příspěvek EU v případě podstatné změny operace do pěti let od závěrečné platby příjemci (článek 71 nařízení o společných ustanoveních). V tomto smyslu by absence údržby u obnovené kulturní památky mohla představovat podstatnou změnu podmínek provádění operace, která narušuje původní cíle investice z EFRR.

72. Přidělování EFRR projektům je založeno na cílech politiky soudržnosti a na specifických cílech stanovených v operačních programech, které se na kulturu převážně nezaměřují.

73. Komise zdůrazňuje, že nemá pravomoc překročit požadavky na podávání zpráv stanovené v článku 6 rozhodnutí 1313/2013/EU o mechanismu civilní ochrany Unie. To vyžaduje, aby členské státy daly Komisi k dispozici souhrny svých posouzení rizik a posouzení schopností v oblasti řízení rizik se zaměřením na hlavní rizika zjištěná na celostátní (nebo regionální) úrovni.

74. Společný ukazatel „zvýšení počtu návštěvníků památek“ je operačními programy používán, pouze pokud je relevantní pro podporované operace. Podpora z EFRR vnitrostátním orgánům nebrání v uplatňování opatření na ochranu památek kulturního dědictví.

75. Viz odpověď Komise k bodu 17.

85. Tato otázka je rovněž zmíněna v pravidlech pro udělování výjimek pro státní podporu, která musí být při přiznání podpory z EFRR dodržena od roku 2014. Tato pravidla zejména stanoví, že pokud jde

o investice do kultury a zachování kulturního dědictví, výše podpory nepřesáhne rozdíl mezi způsobilými náklady a provozním ziskem z investice.

90. Nedosažení ukazatelů výsledků u projektů v rámci programů EFRR na období 2007–2013 nemělo žádné finanční důsledky, neboť takové ustanovení nebylo zahrnuto do nařízení z let 2007–2013. V rámci sdíleného řízení mohou být pobídkové mechanismy, na něž odkazuje Evropský účetní dvůr, používány pouze ve smluvních ujednáních mezi oprávněnou osobou projektu a řídicím orgánem.

93. Nařízení o společných ustanoveních vyžaduje, aby si operace spolufinancované z EFRR zachovávaly svou povahu, cíle a prováděcí podmínky po dobu nejméně 5 let od závěrečné platby příjemci. Dodržování tohoto regulatorního ustanovení sledují členské státy.

Stávající požadavek na posouzení dopadů všech intervencí EFRR pobízí členské státy k tomu, aby při plánování a programování intervencí přijaly střednědobý až dlouhodobý výhled, a tudíž nepřímo rovněž přispěly k udržitelnosti investičních výsledků. Přímé sledování udržitelnosti výsledků projektů však nadále spadá do odpovědnosti členských států.

### **ZÁVĚRY A DOPORUČENÍ**

98. Komise konstatuje, že označení/initiativy EU jsou často udělovány na nově vybudované nebo renovované památky v důsledku financování z EFRR.

#### **Doporučení 1 – Zlepšit stávající strategický rámec pro kulturu v rámci působnosti Smluv**

Komise toto doporučení přijímá.

#### **Doporučení 2 – Podporovat využívání soukromých prostředků na ochranu kulturního dědictví Evropy**

Komise toto doporučení přijímá.

102. Nařízení o EFRR se nezabývá fyzickým uchováváním financovaných kulturních památek jako nezávislým cílem. Aniž by EFRR byl začleněn do národní nebo regionální rozvojové strategie, nemůže financovat ochranu ohrožených památek.

105. Komise konstatuje, že po předepsané pětileté době trvání projektu nevyžaduje nařízení o společných ustanoveních sledování výkonnosti projektu. Stávající požadavek na posouzení dopadů všech intervencí EFRR pobízí členské státy k tomu, aby při plánování a programování intervencí přijaly střednědobý až dlouhodobý výhled, a tudíž nepřímo rovněž přispěly k udržitelnosti investičních výsledků. Přímé sledování udržitelnosti výsledků projektů však nadále spadá do odpovědnosti členských států.

Uplatňování systémů pobídek a sankcí v závislosti na výkonnosti projektu spadá do pravomoci členského státu.

#### **Doporučení 3 – Posílit finanční udržitelnost kulturních památek financovaných z EFRR**

Komise toto doporučení přijímá.

Nařízení Omnibus, které vstoupilo v platnost v roce 2018, již zavedlo další zjednodušené možnosti nákladů na spolufinancování z EFRR a tyto možnosti byly dokonce rozšířeny v návrzích Komise na období po roce 2020.

Podle návrhu Komise musí řídicí orgány ověřit, zda příjemci mají nezbytné finanční zdroje a mechanismy na úhradu nákladů spojených s provozem a údržbou.

#### **Doporučení 4 – Přijmout konkrétnější opatření na ochranu památek kulturního dědictví**

Komise toto doporučení přijímá.

# Auditní tým

Účetní dvůr ve svých zvláštních zprávách informuje o výsledcích auditů politik a programů EU či témat z oblasti správy a řízení zaměřených na konkrétní oblasti rozpočtu. Účetní dvůr vybírá a koncipuje tyto auditní úkoly tak, aby byl jejich dopad co nejvyšší, a zohledňuje přitom rizika pro výkonnost a zajištění souladu s předpisy, objem příslušných příjmů či výdajů, očekávaný vývoj, politické zájmy a zájem veřejnosti.

Tento audit výkonnosti provedl auditní senát II, který se zaměřuje na výdajové oblasti týkající se investic ve prospěch soudržnosti, růstu a začleňování a jemuž předsedá členka EÚD Iliana Ivanovová. Tento audit byl uskutečněn pod vedením člena EÚD Pietra Russa a podporu mu poskytovali vedoucí kabinetu Chiara Ciprianiová, tajemník kabinetu Benjamin Jakob, vyšší manažer Emmanuel Rauch, vedoucí úkolu Sara Pimentelová a auditoři Ana Popescuová, Bernard Witkos, Dana Šmíd Foltýnová, Jussi Bright, Paulo Manuel Carichas, Sabine Maur-Helmesová, Thierry Lavigne a Tristan Le Guen. Jazykovou podporu zajišťovali Hannah Critophová a Richard Moore.



*Zleva doprava:* Sabine Maur-Helmesová, Tristan Le Guen, Chiara Ciprianiová, Benjamin Jakob, Pietro Russo, Emmanuel Rauch, Sara Pimentelová, Jussi Bright, Dana Šmíd Foltýnová.

# Harmonogram

Etapa	Datum
Přijetí memoranda o plánování auditu / zahájení auditu	12. 12. 2018
Oficiální zaslání návrhu zprávy Komisi (nebo jinému kontrolovanému subjektu)	6. 1. 2020
Přijetí konečné verze zprávy po sporném řízení	26. 2. 2020
Oficiální odpovědi Komise (nebo jiného kontrolovaného subjektu) byly obdrženy ve všech jazycích	24. 3. 2020

## AUTORSKÁ PRÁVA

© Evropská unie, 2020.

Politiku opakovaného použití dokumentů Evropského účetního dvora (EÚD) upravuje [rozhodnutí Evropského účetního dvora č. 6-2019](#) o politice týkající se veřejně přístupných údajů a o opakovaném použití dokumentů.

Pokud není uvedeno jinak (například v jednotlivých upozorněních o ochraně autorských práv), je obsah EÚD vlastněný EU předmětem [licence Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). To znamená, že opakované použití je povoleno za podmínky, že je uveden zdroj a případné změny jsou označeny. Uživatel nesmí zkreslit původní význam nebo sdělení dokumentů. EÚD neneso za jakékoli důsledky opakovaného použití odpovědnost.

Jste povinni vypořádat další práva, pokud konkrétní obsah zobrazuje identifikovatelné fyzické osoby, například na fotografiích zaměstnanců EÚD, nebo obsahuje díla třetích stran. Je-li povolení poskytnuto, ruší toto povolení výše uvedené obecné povolení a musí jasně uvádět veškeré omezení týkající se použití.

K reprodukci obsahu, který není vlastnictvím EU, musíte žádat o povolení přímo od držitelů autorských práv.

Fotografie v rámečku 1: ©Capital Europea da Cultura Guimarães 2012.

Grafické znázornění 2: Ikony vytvořené [Pixel perfect](https://flaticon.com) na <https://flaticon.com>.

Fotografie v rámečku 3: © Město Katowice.

Fotografie v rámečku 4: © ph. Luciano Romano.

Fotografie v rámečku 7: © ph. Henrique Patricio.

Fotografie č. 1 v rámečku 10: Zdroj: Scheda ispettiva, Casa dell'Efebo I 7, 11, poskytl: Parco Archeologico di Pompei.

Fotografie č. 2 v rámečku 10: Zdroj: Relazione tecnica, Casa dell'Efebo, leden 2016, poskytl: Parco Archeologico di Pompei.

Programové vybavení nebo dokumenty, na něž se vztahují práva průmyslového vlastnictví, jako patenty, ochranné známky, zapsané (průmyslové) vzory, loga a názvy, jsou z politiky EÚD pro opakované použití vyloučeny a není vám k nim poskytnuta licence.

Soubor internetových stránek orgánů a institucí Evropské unie využívajících doménu europa.eu obsahuje odkazy na stránky třetích stran. Protože nad jejich obsahem nemá EÚD žádnou kontrolu, doporučujeme seznámit se s jejich vlastními zásadami ochrany soukromí a politikou v oblasti autorských práv.

### Používání loga Evropského účetního dvora

Logo Evropského účetního dvora nesmí být použito bez předchozího souhlasu Evropského účetního dvora.

CS	PDF	ISBN 978-92-847-4423-7	ISSN 1977-5628	doi:10.2865/99060	QJ-AB-20-005-CS-N
CS	HTML	ISBN 978-92-847-4432-9	ISSN 1977-5628	doi:10.2865/286741	QJ-AB-20-005-CS-Q



V oblasti kultury je obecným cílem EU, který je stanoven ve Smlouvě, respektovat bohatou kulturní rozmanitost a dbát na zachování a rozvoj evropského kulturního dědictví. Kultura spadá do kompetence členských států. Unie může pouze napomáhat jejich vzájemné spolupráci a podporovat nebo doplňovat jejich činnosti.

Posuzovali jsme hospodářské, sociální a kulturní dopady investic EFRR na tyto kulturní lokality a jejich finanční a fyzickou udržitelnost. Prověřili jsme práci Komise a posoudili 27 projektů ze sedmi členských států.

Při auditu se dospělo k závěru, že stávající rámec není dostatečně zacílený a že pro zajištění účinnosti a udržitelnosti investic EFRR do kulturních lokalit je potřeba větší koordinace.

Zvláštní zpráva EÚD podle čl. 287 odst. 4 druhého pododstavce Smlouvy o fungování EU.



EVROPSKÝ  
ÚČETNÍ DVŮR



Úřad pro publikace  
Evropské unie

EVROPSKÝ ÚČETNÍ DVŮR  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Lucemburk  
LUCSEMBURSKO

Tel.: +352 4398-1

Dotazy: [eca.europa.eu/cs/Pages/ContactForm.aspx](https://eca.europa.eu/cs/Pages/ContactForm.aspx)

Internetová stránka: [eca.europa.eu](https://eca.europa.eu)

Twitter: @EUAuditors