SK 2020

08

Osobitná správa

Investície EÚ v oblasti kultúrnych pamiatok: téma, ktorá si zaslúži lepšie zameranie a koordináciu

EURÓPSKY DVOR AUDÍTOROV

Obsah

	Body
Zhrnutie	I–VIII
Úvod	01–11
Rozsah auditu a audítorský prístup	12–16
Pripomienky	17–93
Súčasnému rámcu investícií EÚ v oblasti kultúrnych pamiatok chýba zameranie a koordinácia je obmedzená	17–51
Strategický rámec pre opatrenia EÚ v oblasti kultúry je zložitý a vo financovaní z prostriedkov EÚ sa odzrkadľuje iba čiastočne	17–24
Komisia vypracovala niekoľko iniciatív, ktorými sa môžu podporiť kultúrne pamiatky, koordinácia s mechanizmami financovania je však obmedzená	25–36
Európsky fond regionálneho rozvoja je nástroj štrukturujúci investície členských štátov v oblasti kultúrnych pamiatok, s týmito investíciami sa však nezaobchádza ako s prioritou EFRR	37–51
Zmiešaná účinnosť a udržateľnosť kontrolovaných projektov EFRR	52–93
Dokončené kontrolované projekty boli v prevádzke, ich ciele však boli prevažne ekonomické a nie vždy bolo možné rozpoznať, či boli dosiahnuté	55–67
Udržateľnosti kultúrnych pamiatok sa nevenuje dostatočná pozornosť	68–93
Závery a odporúčania	94–105
Annex I – Prehľad verejných výdavkov na služby v oblasti kultúry v roku 2017	
Annex II – Prehľad fondov EÚ s cieľmi v oblasti kultúry	
Annex III – Zoznam kontrolovaných prioritných osí a súvisiacich operačných programov	
Annex IV IV – Zoznam kontrolovaných projektov	
Annex V – Prehľad 21 kontrolovaných výberových konaní	
Annex VI – Zoznam hlavných politických dokumentov relevantných pre kultúrne pamiatky	
Annex VII – Hlavné prvky značky „Európske dedičstvo“, značky Svetové dedičstvo a značky Kultúrne trasy	

Annex VIII – Vývoj rámca EFRR pre investície v oblasti kultúrnych pamiatok

Annex IX – Hlavné ciele vybranej vzorky prioritných osí a ich meranie pomocou ukazovateľov výsledkov

Skratky

Glosár

Odpovede Komisie

Audítorský tím

Harmonogram

Zhrnutie

I Väčšina Európanov považuje kultúrne dedičstvo za dôležité pre nich osobne, ako aj pre svoju komunitu, región, krajinu a pre EÚ ako celok. Kultúra je široký pojem, ktorý zahŕňa rozličné aktivity. V tejto osobitnej správe „kultúrne pamiatky“ znamenajú materiálnu infraštruktúru, v rámci ktorej môžu Európania spoznávať kultúru.

II Kultúrny rámec EÚ je vymedzený predovšetkým v zmluvách. V zmluvách sa stanovuje základný cieľ EÚ rešpektovať bohatú kultúrnu rozmanitosť a zabezpečiť zachovávanie a zveľaďovanie európskeho kultúrneho dedičstva. Kultúra patrí predovšetkým do právomoci členských štátov. Únia môže iba podnecovať spoluprácu medzi členskými štátmi a podporovať alebo dopĺňať ich činnosti.

III Posudzovali sme účinnosť a udržateľnosť investícií z EFRR v oblasti kultúrnych pamiatok, a to tak, že sme hodnotili primeranosť kultúrneho rámca EÚ, jeho koordináciu s mechanizmami financovania a vynakladanie financovania z EFRR.

IV Audit bol zameraný na hospodársky, sociálny a kultúrny vplyv týchto investícií a na finančnú a fyzickú udržateľnosť daných pamiatok. Preskúmali sme činnosť Komisie a posúdili 27 projektov zo siedmich členských štátov. Okrem toho sme uskutočnili rozhovory s odborníkmi v danej oblasti.

V Celkovo sme pri audite dospeli k záveru, že súčasnému rámcu chýba zameranie a na zabezpečenie účinnosti a udržateľnosti investícií z EFRR do kultúrnych pamiatok je potrebná väčšia miera koordinácie. Predložili sme tieto pripomienky.

VI Pokiaľ ide o rámec týkajúci sa investícií EÚ v oblasti kultúrnych pamiatok:

- Všeobecná stratégia Komisie Európa 2020 sa kultúre nevenuje. Hlavný strategický rámec EÚ pre kultúru je zložitý a vo financovaní z prostriedkov EÚ sa odzrkadľuje iba čiastočne. Podľa Komisie je prevedenie jej cieľov do tvorby politík na úrovni členských štátov stále problematické.

- Komisia vypracovala niekoľko iniciatív, ktoré môžu propagovať kultúrne pamiatky, no kultúrne iniciatívy EÚ majú len malý vplyv na dostupnosť finančných prostriedkov EÚ pre prijímateľov podpory. Nariadenie o EFRR neobsahuje ustanovenia v prospech kultúrnych pamiatok, ktoré sú zapojené do niektorej z kultúrnych iniciatív EÚ. Koordinácia medzi samotnými fondmi EÚ, pokiaľ ide o investície v oblasti kultúrnych pamiatok, je takisto obmedzená.

- Na úrovni EÚ sa investície do infraštruktúry financujú prevažne z prostriedkov EFRR, ktorý je pre približne tretinu členských štátov dôležitým zdrojom financovania verejných investícií určených na kultúrne pamiatky. Investície v oblasti kultúrnych pamiatok sa však nepovažujú za prioritu EFRR, ktorý podporuje iný cieľ Zmluvy, ktorým je podpora sociálnej a hospodárskej súdržnosti. Na vnútroštátnej úrovni sme našli príklady iniciatív členských štátov, ktorých cieľom je financovanie kultúrnych pamiatok a ktorých základom sú súkromné financie.

VII Pokiaľ ide o účinnosť a udržateľnosť kontrolovaných projektov EFRR:

- Napriek snahe EÚ zvýšiť spoločenský dosah intervencií v oblasti kultúry sú ciele operačných programov a projektov EFRR prevažne hospodárske. Kontrolované operačné programy sa kultúrnymi aspektmi zaoberali najmenej a väčšina riadiacich orgánov kultúrne aspekty ani nepovažuje pri výbere projektov za kritérium.

- Plnenie projektov bolo možné posúdiť len pri niektorých dokončených kontrolovaných projektoch. Projekty fungovali, no zistili sme niekoľko nedostatkov vo výbere a vykazovaní ukazovateľov, ktoré oslabujú schopnosť používať vykázané údaje na dosiahnutie záverov o výkonnosti projektov.

- Z fondu EFRR nemožno financovať zachovanie ohrozených pamiatok, pokiaľ príslušné práce nemajú bezprostredný hospodársky a sociálny účinok, a nemožno ho financovať ani z programu Kreatívna Európa. Dosiahnutie hospodárskeho vplyvu, často realizovaného prostredníctvom stratégií na podporu cestovného ruchu, by mohlo mať opačný účinok, než je zachovanie lokalít kultúrneho dedičstva.

- Prevádzka a financovanie investičných nákladov kontrolovaných kultúrnych pamiatok vo všeobecnosti závisí od verejných subvencií. Súčasný rámec financovania dostatočne nepodporuje tvorbu príjmov. Z požiadaviek EFRR na projekty generujúce príjmy vyplýva, že čím vyššie sú čisté príjmy vznikajúce v dôsledku projektu, tým menšia je podpora EÚ. Vo výberových konaniach, ktoré sme kontrolovali, sa takisto len zriedka poskytovali stimuly na príjmové činnosti.

VIII V záujme zabezpečenia správneho finančného riadenia pri investovaní v oblasti kultúrnych pamiatok odporúčame, aby Komisia:

a) zlepšila súčasný strategický rámec pre kultúru v súlade s kompetenciami stanovenými v zmluvách;

b) podporovala využívanie súkromných finančných prostriedkov na ochranu kultúrneho dedičstva Európy;

c) posilnila finančnú udržateľnosť kultúrnych pamiatok financovaných z prostriedkov EFRR;

d) prijala konkrétnejšie opatrenia na zachovanie lokalít kultúrneho dedičstva.

Úvod

Kultúra a kultúrne pamiatky

01 Väčšina Európanov považuje kultúrne dedičstvo za dôležité pre nich osobne, ako aj pre svoju komunitu, región, krajinu a pre EÚ ako celok[1]. Kultúra je aj zdroj. Komisia ju označila za stimul pre rast a pracovné miesta, faktor umožňujúci sociálne začlenenie a prínos pre posilňovanie medzinárodných vzťahov EÚ[2]. Podľa štatistiky Eurostatu bolo v sektore kultúry v roku 2018 v EÚ zamestnaných 8,7 milióna ľudí: to predstavuje 3,8 % všetkých pracovných miest[3].

02 Kultúra je široký pojem, ktorý zahŕňa rozličné aktivity (napr. remeslá, výtvarné umenie a audiovizuálnu oblasť) v rôznych hospodárskych odvetviach (napr. výroba, služby a komunikácie). V tejto osobitnej správe „kultúrne pamiatky“ znamenajú materiálnu infraštruktúru, v rámci ktorej môžu Európania spoznávať kultúru. Rozlišujeme medzi lokalitami kultúrneho dedičstva (starodávne historické pamiatky) a novou kultúrnou infraštruktúrou (nové budovy používané na podporu umenia, hudby, divadla atď.).

03 Tvorba politík týkajúcich sa kultúry na úrovni EÚ nadobudla rýchlosť v roku 2017 výzvami určenými predstaviteľom EÚ, aby robili viac v oblastiach vzdelávania a kultúry[4]. Európska rada sa nedávno vo svojom novom strategickom programe na roky 2019 – 2024 zaviazala „investovať do kultúry a nášho kultúrneho dedičstva, ktoré sú v centre našej európskej identity“[5].

---

1 *Cultural Heritage*, osobitný prieskum Eurobarometra 466, ktorý si vyžiadala Európska komisia, december 2017.

2 Oznámenie Komisie „Oznámenie o európskej stratégii pre kultúru v globalizovanom svete“, KOM(2007) 242 v konečnom znení, 10.5.2007.

3 Eurostat „Štatistika v oblasti kultúry“, štvrté vydanie, 2019, s. 64.

4 Zasadnutie Európskej rady, 14. decembra 2017, EUCO 19/1/17.

5 Nový strategický program na obdobie 2019 – 2024, Európska rada.

Politický rámec

04 V zmluvách sa uvádza, že EÚ by mala „[rešpektovať] svoju bohatú kultúrnu […] rozmanitosť a [zabezpečovať] zachovávanie a zveľaďovanie európskeho kultúrneho dedičstva“[6], a že EÚ musí podporovať kultúru v členských štátoch[7]. V zmluvách sa vymedzujú aj oblasti politickej činnosti EÚ (šírenie kultúry, kultúrne dedičstvo, nekomerčné kultúrne výmeny, umelecká a literárna tvorba, vonkajšia spolupráca). Takisto sa v nich stanovuje všeobecná požiadavka, aby sa v činnostiach v iných oblastiach politiky zohľadňovali kultúrne aspekty. Táto požiadavka sa označuje ako „uplatňovanie hľadiska“[8].

05 Európska únia nemá v oblasti kultúry nijaké legislatívne právomoci. Zodpovednosť za prípravu politík v tejto oblasti stále nesú členské štáty. Členské štáty vyčlenili v roku 2017 na služby v oblasti kultúry 1 % verejných výdavkov, inými slovami, na podporu kultúrnych činností sa vynaložilo 132 EUR na občana EÚ. Zhruba 15 % tejto sumy sa použilo na investície do kultúry (napr. nadobudnutie, výstavba alebo reštaurovanie kultúrnych objektov vrátane fyzických prác na kultúrnych pamiatkach). V ***prílohe I*** sa uvádzajú podrobnejšie informácie o verejných výdavkoch na služby v oblasti kultúry a o investíciách do kultúry v celej EÚ.

06 Rámec spolupráce EÚ v oblasti kultúry stanovuje Komisia v podobe európskej stratégie pre kultúru. Komisia túto stratégiu prvýkrát prijala v roku 2007[9] a v roku 2018 prijala novú stratégiu[10] (ďalej len „nová stratégia“). Nová stratégia má tri strategické ciele.

— Sociálny rozmer – využitie potenciálu kultúry a kultúrnej rozmanitosti v záujme sociálnej súdržnosti a dobrých sociálnych podmienok prostredníctvom účasti na kultúrnom živote, mobility umelcov a ochrany kultúrneho dedičstva.

---

[6] Článok 3 ods. 3 ZEÚ.

[7] Článok 167 ods. 1 ZFEÚ.

[8] Článok 167 ods. 4 ZFEÚ: „Únia zohľadní kultúrne aspekty vo svojej činnosti podľa iných ustanovení zmlúv, a to predovšetkým tak, aby sa rešpektovala a podporovala rozmanitosť jej kultúr.“

[9] Oznámenie Komisie „Oznámenie o európskej stratégii pre kultúru v globalizovanom svete“, KOM(2007) 242 v konečnom znení, 10.5.2007.

[10] Oznámenie Komisie Európskemu parlamentu, Rade, Európskemu hospodárskemu a sociálnemu výboru a Výboru regiónov „Nová európska stratégia pre kultúru“, COM(2018) 267 final, 22.5.2018.

— Hospodársky rozmer – podpora vytvárania pracovných miest a rastu v kultúrnych a kreatívnych sektoroch prostredníctvom podpory umenia a kultúry vo vzdelávaní, podpory rozvoja príslušných zručností a podnecovania inovácií v oblasti kultúry.

— Vonkajší rozmer – posilňovanie medzinárodných kultúrnych vzťahov prostredníctvom maximálneho využitia možností, ktoré kultúra ponúka pre podporu udržateľného rozvoja a mieru.

07 V novej stratégii sa stanovujú opatrenia, ktoré má prijať Komisia, a členské štáty sú vyzvané, aby vyriešili konkrétne body. Členské štáty svoje priority týkajúce sa spolupráce na úrovni EÚ v oblasti kultúry a pracovné metódy stanovujú v pracovných plánoch pre kultúru, ktoré prijíma Rada ministrov. Najnovší pracovný plán sa vzťahuje na obdobie 2019 až 2022[11].

Udržateľnosť a kultúra

08 Európska únia a jej členské štáty takisto aktívne vystupujú na mnohostranných fórach a v organizáciách, ktoré sa zaoberajú politikami v oblasti kultúry a kultúrneho dedičstva, ako je Rada Európy a UNESCO. Najnovšie sa členské štáty EÚ zaviazali dodržiavať ciele udržateľného rozvoja, ktoré vypracovala organizácia UNESCO[12], čím posilnia cieľ udržateľného rozvoja stanovený v zmluvách[13]. Rada takisto označila udržateľnosť v oblasti kultúrneho dedičstva za prioritu pre súčasný pracovný plán pre kultúru na roky 2019 – 2022.

[11] Závery Rady o pracovnom pláne pre kultúru na roky 2019 – 2022 (Ú. v. EÚ C 460, 21.12.2018, s. 12 – 25).

[12] *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, program prijatý OSN dňa 25. septembra 2015.

[13] Článok 3 ods. 3 ZEÚ.

Mechanizmy riadenia v Komisii

09 Zodpovednosť za rozvoj a vykonávanie politík v oblasti kultúry v súčasnosti spočíva na Generálnom riaditeľstve pre vzdelávanie, mládež, šport a kultúru (ďalej len „GR pre vzdelávanie, mládež, šport a kultúru“). V záujme podpory vytvárania politík EÚ v oblasti kultúry riadi Komisia program Kreatívna Európa, ktorý je jediným fondom, ktorý sa zaoberá výlučne kultúrnymi a kreatívnymi sektormi EÚ[14].

10 Investície do infraštruktúry súvisiace s kultúrou možno z prostriedkov EÚ financovať len z európskych štrukturálnych a investičných fondov (EŠIF). Európsky fond regionálneho rozvoja (EFRR)[15] je spomedzi fondov EŠIF hlavným zdrojom finančných prostriedkov EÚ určených na investície v oblasti kultúrnych pamiatok. Fond EFRR riadia Komisia a členské štáty prostredníctvom spoločného riadenia. To znamená, že partnerské dohody a operačné programy EFRR vypracúvajú členské štáty a Komisia ich musí schváliť.

11 Na základe zásady zohľadňovania kultúrnych aspektov sú pre projekty v oblasti kultúry v EÚ aj mimo nej k dispozícii aj rôzne iné fondy EÚ. To znamená, že generálne riaditeľstvá sa zapájajú aj do samotného vykonávania kultúrneho strategického rámca prostredníctvom iných politík a nástrojov financovania EÚ (pozri ***prílohu II***).

---

[14] Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1295/2013 z 11. decembra 2013, ktorým sa ustanovuje program Kreatívna Európa (2014 až 2020) (Ú. v. EÚ L 347, 20.12.2013, s. 221 – 237). Program Kreatívna Európa zahŕňa aj audiovizuálnu oblasť.

[15] Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1301/2013 zo 17. decembra 2013 o Európskom fonde regionálneho rozvoja a o osobitných ustanoveniach týkajúcich sa cieľa Investovanie do rastu a zamestnanosti (Ú. v. EÚ L 347, 20.12.2013, s. 289 – 302).

Rozsah auditu a audítorský prístup

12 Vzhľadom na zvýšenú pozornosť, ktorá sa na úrovni EÚ venuje kultúre, sme sa rozhodli uskutočniť audit účinnosti a udržateľnosti investícií EÚ v oblasti kultúrnych pamiatok, t. j. audit nadobúdania, obnovy a výstavby novej kultúrnej infraštruktúry a lokalít kultúrneho dedičstva. V rámci tohto auditu sme skontrolovali hlavný fond EÚ, ktorý je k dispozícii na tieto investície (EFRR), a posúdili sme nasledujúce aspekty.

Časť 1: Primeranosť kultúrneho rámca EÚ a koordinácia s mechanizmami financovania investícií do kultúrnych pamiatok

— Primeranosť strategického a legislatívneho rámca existujúceho na úrovni EÚ z hľadiska investícií v oblasti kultúrnych pamiatok financovaných z prostriedkov EÚ.

— Koordinácia iniciatív Komisie medzi finančnými a politickými nástrojmi, najmä s programom Kreatívna Európa a EPFRV.

— Koordinácia financovania z prostriedkov fondu EFRR s inými fondmi EÚ.

Časť 2: Vykonávanie financovania z prostriedkov EFRR

— Podpora a pomoc Komisie členským štátom pri prijímaní partnerských dohôd a operačných programov s cieľom zabezpečiť, že financovanie kultúrnych pamiatok bude efektívne a prinesie udržateľné výsledky.

— Účinnosť a udržateľnosť výsledkov projektov EFRR v oblasti kultúrnych pamiatok.

13 Audit bol zameraný na hospodársky, sociálny a kultúrny vplyv investícií z EFRR v oblasti kultúrnych pamiatok a na finančnú a fyzickú udržateľnosť týchto pamiatok a vzťahoval sa na programové obdobia 2007 – 2013 a 2014 – 2020 v rámci cieľa Investovanie do rastu a zamestnanosti, ako aj na návrh riešenia na programové obdobie po roku 2020.

14 Na úrovni EÚ sme preskúmali činnosť generálneho riaditeľstva zodpovedného za kultúru (GR pre vzdelávanie, mládež, šport a kultúru) a generálneho riaditeľstva zodpovedného za EFRR (GR pre regionálnu a mestskú politiku). Na úrovni členských štátov:

o navštívili sme tri členské štáty (Taliansko, Poľsko a Portugalsko) a v ďalších štyroch členských štátoch (Chorvátsko, Francúzsko, Nemecko a Rumunsko) sme vykonali administratívne kontroly menšieho rozsahu. Tieto členské štáty sme vybrali, pretože patria medzi hlavných príjemcov podpory investícií v oblasti kultúrnych pamiatok z EFRR,

- posúdili sme 14 operačných programov (zoznam operačných programov, ktorými sa zaoberá tento audit, sa nachádza v ***prílohe III***),

- skontrolovali sme 27 projektov, pričom v 15 prípadoch šlo o kontroly na mieste a v 12 o administratívnu kontrolu (pozri ***tabuľku 1*** a ***prílohu IV***). Projekty sme vyberali na základe širokého okruhu kritérií: výška vynaložených alebo vyčlenených prostriedkov, typ lokality (lokality kultúrneho dedičstva alebo nové kultúrne infraštruktúry), existencia alebo neexistencia označení a účasť na iniciatívach EÚ. Uskutočnili sme aj prieskum medzi prijímateľmi podpory v rámci všetkých týchto projektov. Všetci prijímatelia odpovedali. Skontrolovali sme aj 21 výberových konaní (pozri ***prílohu V***).

Tabuľka 1 – Počet a druhy projektov zaradených do auditu

	2007 – 2013		2014 – 2020	Spolu
	Lokality kultúrneho dedičstva	Nová kultúrna infraštruktúra	Lokality kultúrneho dedičstva	
Počet projektov	10	11	6	27
Z toho skontrolované na mieste:				
- Taliansko	3	0	2	5
- Poľsko	1	2	2	5
- Portugalsko	1	2	2	5
Z toho preskúmané:				
- Nemecko	1	2	neuvádza sa	3
- Francúzsko	0	3	neuvádza sa	3
- Chorvátsko	1	2	neuvádza sa	3
- Rumunsko	3	0	neuvádza sa	3

Zdroj: Európsky dvor audítorov.

15 A napokon sme uskutočnili rozhovory s úradníkmi medzinárodných organizácií (Centrum svetového dedičstva UNESCO, Kultúrne trasy Rady Európy, rada ICOMOS) a mimovládnej organizácie Europa Nostra, ako aj s jedenástimi národnými odborníkmi v troch navštívených členských štátoch, s cieľom získať lepší prehľad o potrebách a problémoch, ktoré majú v súvislosti s kultúrnymi pamiatkami, a určiť osvedčené postupy.

16 Dúfame, že audit pomôže pochopiť význam a účinnosť intervencií EÚ v oblasti kultúrnych pamiatok. Chceli by sme, aby audit zo všeobecnejšieho hľadiska prispel k prebiehajúcej diskusii o mieste kultúry v EÚ.

Pripomienky

Súčasnému rámcu investícií EÚ v oblasti kultúrnych pamiatok chýba zameranie a koordinácia je obmedzená

Strategický rámec pre opatrenia EÚ v oblasti kultúry je zložitý a vo financovaní z prostriedkov EÚ sa odzrkadľuje iba čiastočne

17 Vhodný rámec týkajúci sa investícií EÚ v oblasti kultúrnych pamiatok má zásadný význam pre maximalizáciu účinkov investícií na dosahovanie cieľov vymedzených v tomto rámci. Nevyhnutným predpokladom je potrebný prehľadný strategický rámec pre opatrenia EÚ v oblasti kultúry a dôsledná koordinácia medzi regulačným (t. j. právne predpisy týkajúce sa fondov EÚ) a neregulačným rámcom (t. j. stratégie). Ciele by sa mali jasne stanoviť na základe zistených potrieb a primerane by sa mali navrhnúť opatrenia. Ciele majú byť realistické a dosahovať by sa mali prostredníctvom vhodných politických nástrojov a financovania. Požiadavky na zainteresované strany by sa mali stanoviť v súlade s ich právomocami. Monitorovanie rámca je zásadné pre vyhodnotenie pokroku pri dosahovaní cieľov.

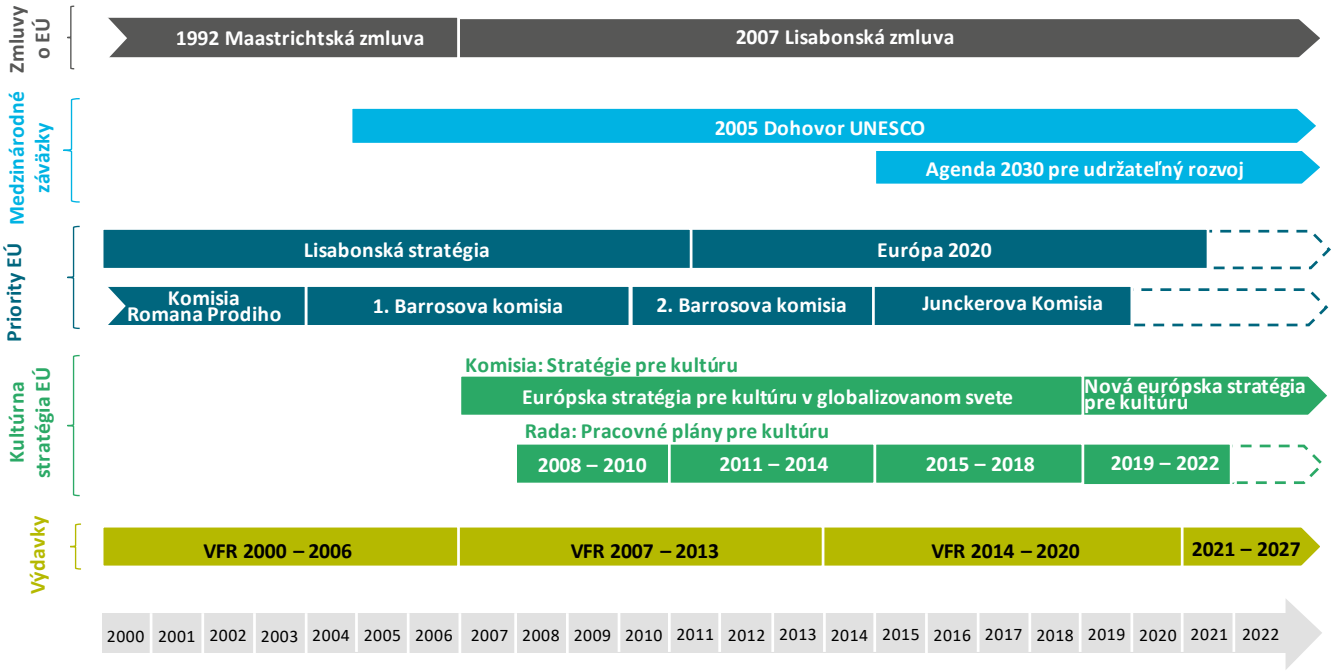
Súbežne existuje viacero strategických rámcov EÚ, čo má vplyv na opatrenia EÚ v oblasti kultúry

18 Strategické riadenie EÚ sa formuluje v podobe desaťročných plánov (lisabonská stratégia a stratégia Európa 2020). Tieto plány sa nevenujú kultúre a nie sú ani synchronizované s päťročným funkčným obdobím Komisie či so sedemročným cyklom období financovania EÚ.

19 Pokiaľ ide o tvorbu kultúrnej politiky na úrovni EÚ, Únia má rámec s niekoľkými vrstvami zodpovednosti (pozri body ***04*** až ***07***). Na najvyššej úrovni rámec vymedzujú zmluvy a medzinárodné záväzky EÚ (napr. Dohovor UNESCO o ochrane a podpore rozmanitosti kultúrnych prejavov z roku 2005). Podrobnejšie sa rozvíja v programoch Komisie a v štvorročných pracovných plánoch pre kultúru pripravovaných Radou. Spoločne tvoria hlavný kultúrny rámec EÚ. Tento rámec dopĺňa niekoľko dokumentov strategického významu (pozri ***prílohu VI***). V predchádzajúcej publikácii sme už uviedli, že súbežná existencia viacerých strategických rámcov s prekrývajúcimi sa obdobiami a cieľmi je zložitá a môže byť mätúca (pozri ***ilustráciu 1***)[16].

[16] Body 16 až 18 informačného dokumentu EDA o zameraní na výkonnosť v politike súdržnosti, jún 2019.

Ilustrácia 1 – Časová os udalostí



Zdroj: Európsky dvor audítorov.

20 Zložitosť ešte zhoršuje koexistencia rôznych zainteresovaných strán (Komisia, Rada a členské štáty), ktoré súbežne vypracúvajú a realizujú kultúrne opatrenia bez toho, aby sa systematicky odvolávali na programy Komisie. V rámci Komisie sa kultúrne aspekty zohľadňujú v rozličných politikách (tzv. *mainstreaming*), za ktoré zodpovedajú rôzne útvary Komisie.

Monitorovanie cieľov stratégie Komisie pre kultúru nie je dostatočne rozpracované

21 Hlavné spoločné strategické ciele, ktoré usmerňujú opatrenia EÚ v oblasti kultúry, sa stanovujú v programoch a stratégiách Komisie (pozri bod ***06***). Tieto ciele neboli transformované na jasné operačné ciele. Hoci existuje značné množstvo príkladov opatrení EÚ v rámci každého cieľa, nie je jasné, čo sa EÚ prostredníctvom týchto opatrení snaží dosiahnuť. Nová stratégia neobsahuje žiadne ustanovenia o monitorovaní dosahovania stanovených cieľov ani žiadne ukazovatele na hodnotenie pokroku. Dôvodom podľa Komisie je to, že Komisia a členské štáty spolu nevymedzili ciele, ukazovatele ani zámery pre tvorbu kultúrnych politík. Komisia na posúdenie úspešnosti vykonávania novej stratégie nevyužíva ani ukazovatele dostupné na úrovni programov, t. j. ukazovatele vymedzené v jednotlivých programoch EÚ.

22 Spoločné opatrenia s členskými štátmi v tejto oblasti sa vykonávajú v rámci pracovných plánov pre kultúru, vypracovaných Radou, prostredníctvom nezáväzného, medzivládneho rámca spolupráce medzi členskými štátmi nazývaného otvorená metóda koordinácie (ďalej len „OMK“). Podľa Komisie „prenesenie odporúčaní OMK do tvorby politiky na vnútroštátnej a európskej úrovni je stále výzvou“[17]. Hoci boli v rámci kultúrnych stratégií, ktoré sme analyzovali v prípade členských štátov v našej vzorke, vo všeobecnosti dodržané hospodárske a sociálne ciele novej stratégie, ani jedna z nich sa neodvolávala osobitne na novú stratégiu a len dve sa odvolávali na stratégiu z roku 2007.

Stratégia Komisie sa nezohľadňuje v hlavných fondoch EÚ, z ktorých sa poskytujú finančné prostriedky na kultúru

23 Z hľadiska financovania z EÚ je kultúra predovšetkým prostriedok na dosiahnutie iných priorít a cieľov EÚ (napr. podpora rozvoja miest a regionálneho rozvoja, podnikania a cestovného ruchu) namiesto toho, aby sama bola hlavnou prioritou. Týmito prioritami sa zaoberajú jednotlivé fondy EÚ. Jediný fond EÚ, ktorý bol navrhnutý pre kultúru, je program Kreatívna Európa, tento fond je však z hľadiska financovania veľmi malý. Z rozpočtu EÚ sa jeho prostredníctvom na kultúru v 28 členských štátoch a v ôsmich krajinách mimo EÚ prideľuje zhruba 209 mil. EUR ročne[18]. Táto suma je podobná ročným prevádzkovým nákladom niektorých jednotlivých kultúrnych pamiatok. Napríklad Národná opera v Paríži mala v roku 2018 náklady vo výške 200,8 mil. EUR[19].

24 Z dvanástich analyzovaných fondov EÚ, ktoré majú potenciál podporovať kultúru, iba nariadenie o programe Kreatívna Európa obsahuje odkaz na stratégiu Komisie z roku 2007 (pozri ***prílohu II***). Obidve po sebe nasledujúce stratégie Komisie boli vytvorené až po zavedení viacročných finančných rámcov pre fondy EŠIF (pozri ***ilustráciu 1***), a tak ich nebolo možné zohľadniť vo fondoch EŠIF.

---

[17] Správa Komisie o vykonávaní a relevantnosti pracovného plánu pre kultúru na roky 2011 – 2014, COM(2014) 535 final, 25.8.2014, s. 12, a správa Komisie o vykonávaní európskeho programu pre kultúru, COM(2010) 390 final, 19.7.2010, s. 8.

[18] Pozri článok 24 programu Kreatívna Európa.

[19] *Annual performance review - Cultural spending,* príloha k návrhu zákona o absolutóriu, francúzske ministerstvo financií, 2018, s. 223.

Komisia vypracovala niekoľko iniciatív, ktorými sa môžu podporiť kultúrne pamiatky, koordinácia s mechanizmami financovania je však obmedzená

25 Vhodný rámec týkajúci sa investícií EÚ v oblasti kultúrnych pamiatok potrebuje účinné mechanizmy koordinácie medzi jednotlivými politikami, ktoré prispievajú k podpore kultúrnych pamiatok. Koordinovanými opatreniami v rámci Komisie sa môže zabezpečiť, že sa fondy EÚ budú navzájom dopĺňať, a zaručiť efektívne využitie finančných zdrojov na rozvoj navrhovaných iniciatív.

Komisia vypracovala niekoľko iniciatív na podporu kultúrnych pamiatok

26 Komisia v poslednom desaťročí vypracúva rozsiahly zoznam iniciatív na podporu kultúrnych pamiatok, najmä v oblasti kultúrneho dedičstva. Poslednou z týchto iniciatív je Európsky rok kultúrneho dedičstva 2018. Jej výsledkom je európsky akčný rámec pre kultúrne dedičstvo[20] a predstavuje prvý európsky medziodvetvový a integrovaný prístup ku kultúrnemu dedičstvu. Medzi ostatné iniciatívy patria ocenenia alebo označenia udeľované na podporu udržateľného cestovného ruchu alebo na upozornenie na konkrétnu kultúrnu pamiatku (pozri ***tabuľku 2***).

[20] Pracovný dokument útvarov Komisie, SWD(2018) 491 final, 5.12.2018.

Tabuľka 2 – Označenia a ceny EÚ významné pre podporu kultúrnych pamiatok

Označenie/cena	Opis
Európske hlavné mesto kultúry (od roku 1985)	Titul udeľovaný každý rok dvom rôznym európskym mestám, aby mohli prezentovať svoj kultúrny život a rozvoj.
Cena Európske dedičstvo (od roku 2002)	Podporuje najlepšie postupy súvisiace s ochranou a správou kultúrneho dedičstva, výskumom, vzdelávaním a komunikáciou v oblasti kultúrneho dedičstva.
Európska destinácia najvyššej kvality (od roku 2006)	Podpora udržateľného cestovného ruchu prostredníctvom zviditeľnenia vznikajúcich neobvyklých európskych destinácií.
Značka „Európske dedičstvo“ (od roku 2013)	Udeľuje sa lokalitám kultúrneho dedičstva, ktoré majú symbolickú európsku hodnotu. Vzťahuje sa aj na nehmotné kultúrne dedičstvo.
Logo Európskeho roka kultúrneho dedičstva (od roku 2018)	Logo sa používa počas podujatí a osláv organizovaných v súvislosti s Európskym rokom kultúrneho dedičstva.
Európske hlavné mesto inteligentného cestovného ruchu (od roku 2019)	Odmena turistickým destináciám za ich udržateľnosť, prístupnosť, digitalizáciu, kultúrne dedičstvo a kreativitu.

Zdroj: Európsky dvor audítorov.

27 Orgány členských štátov, v ktorých sme vykonali kontroly na mieste, považovali iniciatívu Európske hlavné mesto kultúry (EHMK) za zvlášť prospešnú (príklad pozitívneho vplyvu, ktorý nám poskytli portugalské orgány, sa nachádza v ***rámčeku 1***). Jeden z kontrolovaných prijímateľov potvrdil, že zaznamenal výrazný nárast počtu návštevníkov počas trvania iniciatívy Európske hlavné mesto kultúry, ktorým bolo v roku 2016 mesto Wrocław. Odborníci, s ktorými sme viedli rozhovory, chválili aj niektoré z nových iniciatív Komisie (napr. Európsky rok kultúrneho dedičstva v roku 2018, novú stratégiu).

Rámček 1

Príklad pozitívnych vplyvov iniciatívy Európske hlavné mesto kultúry

Mesto Guimarães v Portugalsku bolo Európskym hlavným mestom kultúry v roku 2012. Podľa následnej štúdie, ktorú uskutočnili orgány tohto členského štátu, iniciatíva zahŕňala investície v oblasti kultúrnej infraštruktúry a obnovy a zmeny využitia mesta vo výške približne 41,7 mil. EUR oprávnených výdavkov spoločne s kultúrnym programom realizovaným v priebehu roku 2012. Odhaduje sa, že počet prenocovaní v regióne sa v uvedenom roku zvýšil o 43 % a že v dôsledku toho vzniklo 2 111 pracovných miest.

Otvárací ceremoniál Európskeho hlavného mesta kultúry v Guimarães

© Capital Europeia da Cultura Guimarães 2012.

Zdroj: Predbežná správa o sociálnych a hospodárskych účinkoch v meste Guimarães v roku 2012.

28 Na medzinárodnej úrovni existujú ďalšie označenia udeľované kultúrnym pamiatkam (pozri ***prílohu VII***). Súbežná existencia viacerých označení a ocenení zastiera ich zamýšľanú hodnotu.

Koordinácia kultúrnych iniciatív Komisie s mechanizmami financovania z EFRR je obmedzená

29 Analyzovali sme koordináciu kultúrnych iniciatív GR pre vzdelávanie, mládež, šport a kultúru s EFRR. Konkrétne sme sa prijímateľov podpory z kontrolovaných projektov pýtali na to, aký vplyv má značka „Európske dedičstvo“ a ďalšie iniciatívy Komisie. Kultúrne iniciatívy Komisie majú veľmi malý vplyv na dostupnosť finančných prostriedkov z EFRR pre prijímateľov podpory. V nariadení o EFRR ani v operačných programoch EFRR, ktoré boli predmetom auditu, neexistujú nijaké ustanovenia, ktoré by boli prínosom pre projekty, ktoré už sú súčasťou kultúrnej iniciatívy Komisie.

30 Mechanizmy financovania sú k dispozícii lokalitám UNESCO v rámci EFRR. V súčasnom nariadení o EFRR sa na programové obdobie 2014 – 2020 stanovuje vyšší limit pre lokality UNESCO (20 mil. EUR maximálnej podpory v rámci spolufinancovania z EFRR na lokality UNESCO a 10 mil. EUR na iné kultúrne pamiatky)[21]. Značka UNESCO sa takisto používala ako kritérium na výber projektov v piatich z 21 výberových postupov, ktoré sme preskúmali. Orgány v členských štátoch za dôležité považovali aj vnútroštátne značky, pričom v štyroch kontrolovaných výberových konaniach boli projekty s týmito značkami zvýhodnené.

31 Skúmaná vzorka projektov zahŕňala dve lokality so značkou „Európske dedičstvo“ a jednu lokalitu zapojenú do iniciatívy Európske hlavné mesto kultúry. Orgány v členských štátoch pri výbere projektov na pridelenie finančných prostriedkov z EFRR nepovažovali účasť kultúrnych pamiatok na iniciatívach EÚ za kritérium (pozri ***prílohu V***). Komisia to tiež nenavrhla v rámci svojich pripomienok pred schválením operačných programov. Európska skupina zodpovedná za monitorovanie lokalít európskeho dedičstva uviedla, že absenciou financovania pamiatok, ktorým bola udelená značka, by sa mohla ohroziť udržateľnosť a viditeľnosť značky[22]. Znepokojenie v súvislosti so značkou vyjadril aj Parlament, ktorý odporučil, že by sa značka mala viac zviditeľniť[23].

Doplnkovosť fondov EÚ nie je v prípade investícií v oblasti kultúrnych pamiatok dostatočne viditeľná

32 V súlade so zásadou zohľadňovania kultúrnych aspektov je vykonávanie cieľov stanovených v stratégii Komisie z roku 2007 rozložené *de facto* medzi jednotlivé politiky a podporuje sa prostredníctvom rozličných fondov spravovaných 15 rôznymi generálnymi riaditeľstvami v rámci Komisie. Koordinácia medzi jednotlivými riaditeľstvami sa uskutočňuje prevažne prostredníctvom medziútvarovej skupiny pre kultúru a kultúrne dedičstvo a pri prijímaní príslušných programov a predpisov prostredníctvom konzultácií medzi útvarmi.

---

[21] Článok 3 ods. 1 nariadenia (EÚ) č. 1301/2013 o EFRR, zmeneného nariadením (EÚ, Euratom) 2018/1046 z 18. júla 2018 o rozpočtových pravidlách, ktoré sa vzťahujú na všeobecný rozpočet Únie (Ú. v. EÚ L 193, 30.7.2018, s. 1 – 222).

[22] Správa skupiny o monitorovaní značky „Európske dedičstvo“, 19. decembra 2016.

[23] Uznesenie Európskeho parlamentu o vykonávaní programu Kreatívna Európa, P8_TA(2017)0062, 2. marca 2017.

33 Výsledky tejto koordinácie nie sú v jednotlivých nariadeniach o fondoch EÚ očividné. Hoci nariadenia v rozličnej miere vychádzajú z niektorých prvkov stratégie z roku 2007, s výnimkou programu Kreatívna Európa sa na ňu výslovne neodvoláva ani jeden z fondov EÚ a väčšina z nich ku kultúre nepristupuje ako k cieľu (pozri bod ***24*** a ***prílohu II***).

34 V nariadení o spoločných ustanoveniach[24] (ďalej len „NSU“) sa stanovujú mechanizmy na podporu koordinácie medzi fondmi, konkrétne prostredníctvom vytvorenia spoločného strategického rámca a požiadavky, aby členské štáty podávali správy o mechanizmoch koordinácie medzi fondmi EÚ v partnerských dohodách a operačných programoch. Nedostatky v týchto mechanizmoch koordinácie sme zistili konkrétne v prípade kultúrnych pamiatok.

35 Po prvé, hoci sa lokality kultúrneho dedičstva môžu teoreticky financovať z rôznych fondov EŠIF v závislosti od ich cieľov, Komisia pri prijímaní partnerských dohôd a operačných programov neposudzuje komplementárnosť a možné synergické účinky pri využívaní fondov EÚ osobitne na lokality kultúrneho dedičstva. Mechanizmy koordinácie opísané v operačných programoch a partnerských dohodách sú všeobecné a nie vždy sa výslovne týkajú kultúrnych pamiatok. Konkrétne sme analyzovali, ako sa investície z EPFRV v oblasti kultúrnych pamiatok odlišovali od investícií z EFRR v oblasti kultúrnych pamiatok uvedených v partnerských dohodách, vnútroštátnych programoch EPFRV a v operačných programoch EFRR. V štyroch členských štátoch neboli rozdiely medzi obidvomi fondmi zreteľné a z obidvoch sa mohol teoreticky financovať ten istý typ projektu.

36 Po druhé, koordinácia s programom Kreatívna Európa alebo s jej predchodcom (program Kultúra[25]) sa vo vzorke strategických dokumentov troch členských štátov zahrnutých do auditu nespomínala. A na záver, na úrovni projektu sa v štyroch z 21 posudzovaných výberových konaní v našej vzorke udelili body za doplnkovosť s ostatnými fondmi EÚ ako kritérium na financovanie, hoci sa konkrétne nespomínal program Kreatívna Európa. V dôsledku toho sa iba v jednom prípade kultúrnej pamiatky z našej vzorky projekt Kreatívna Európa dopĺňal s projektom EFRR.

---

[24] Nariadenie (EÚ) č. 1303/2013, ktorým sa stanovujú spoločné ustanovenia o fondoch EŠIF (Ú. v. EÚ L 347, 20.12.2013, s. 320 – 469).

[25] Rozhodnutie č. 1855/2006/ES z 12. decembra 2006, ktorým sa ustanovuje program Kultúra (2007 – 2013) (Ú. v. EÚ L 372, 27.12.2006, s. 1 – 11).

Európsky fond regionálneho rozvoja je nástroj štrukturujúci investície členských štátov v oblasti kultúrnych pamiatok, s týmito investíciami sa však nezaobchádza ako s prioritou EFRR

37 V náležitom rámci pre investície v oblasti kultúrnych pamiatok by fondy EÚ s najväčším objemom dostupných finančných prostriedkov na investície v oblasti kultúrnych pamiatok, najmä EFRR, mali vo svojich politikách odzrkadľovať kultúrny rámec EÚ. Na tento účel by sa ciele Komisie v oblasti kultúry mali jasne zohľadniť v partnerských dohodách a operačných programoch členských štátov.

Celková suma vynaložená na investície EÚ do kultúrnych pamiatok sa osobitne nemonitoruje

38 Hoci výdavky na kultúru predstavujú iba malú časť celkového rozpočtu EFRR (približne 4,7 mld. EUR naplánovaných na programové obdobie 2014 – 2020, resp. 2,3 %), EFRR je najvýznamnejším zdrojom finančných prostriedkov EÚ určených na investície v oblasti kultúrnych pamiatok. V nariadení o spoločných ustanoveniach sa od orgánov v členských štátoch vyžaduje, aby výdavky vykazovali podľa kategórií intervenčných opatrení. Jednou z nich je „Ochrana, rozvoj a podpora verejných aktív v oblasti kultúry a kultúrneho dedičstva“. Táto kategória je však širšia než investície do infraštruktúry a členské štáty ju nevyužívajú dôsledne. Vývoj rozsahu investícií EFRR v oblasti kultúry a monitorovacie opatrenia EFRR sa uvádzajú v ***prílohe VIII***.

39 V roku 2014 Komisia zmapovala fondy EÚ dostupné pre opatrenia v oblasti kultúrneho dedičstva[26]. Toto mapovanie bolo „neúplné“[27]. Neposkytlo podrobné a aktuálne údaje o výške finančných prostriedkov EÚ pridelených a vynakladaných na kultúrne dedičstvo vrátane súvisiacich hmotných investícií. Tieto informácie nie sú známe, pretože nie všetky rôzne fondy EÚ vyžadujú, aby členské štáty a prijímatelia systematicky poskytovali informácie o opatreniach v oblasti kultúry.

---

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

[27] „Tamže, znenia z roku 2014 a 2017, s. 2.“

40 Komisia sa usiluje o harmonizáciu rôznych druhov štatistických údajov o verejných výdavkoch na kultúru a ich účinkoch. Základným referenčným dokumentom, pokiaľ ide o štatistiku EÚ v oblasti kultúry, je správa Európskeho štatistického systému pre kultúru z roku 2012[28]. Úrad Eurostat nadviazal na prácu Európskeho štatistického systému[29]. Zlepšenie informačnej základne na úrovni EÚ je takisto jednou z kľúčových zásad aktuálneho európskeho akčného rámca pre kultúrne dedičstvo[20]. Doteraz však neexistuje žiaden povinný rámec EÚ pre zber údajov a podávanie správ o kultúre alebo kultúrnych pamiatkach.

Európsky fond regionálneho rozvoja vytvára rámec pre investície členských štátov v oblasti kultúrnych pamiatok

41 V audítorskej správe EDA z roku 2017[30] sme uviedli, že súčasné nariadenie o EFRR poskytuje štruktúrovanejší prístup pre intervencie EÚ než v programovom období 2007 – 2013, pretože požaduje, aby sa v operačných programoch podrobnejšie stanovili zámery intervenčných opatrení (špecifické ciele/výsledky) a spôsob, akým sa majú dosiahnuť (požadované financovanie, opatrenia, ktoré treba podniknúť, a predpokladané výstupy). Toto platí najmä v prípade, keď sa opatrenia navrhujú s ohľadom na investičné priority, ako je kultúrne dedičstvo (pozri bod ***44***).

42 V rámci na roky 2014 – 2020 sa takisto prejavili zlepšenia, pokiaľ ide o ukazovatele na meranie podpory EFRR pre kultúrne pamiatky, pričom v aktuálnom nariadení sa stanovuje spoločný ukazovateľ výstupov súvisiaci s kultúrnymi pamiatkami. Na programové obdobie 2021 – 2027 Komisia navrhuje zvýšiť počet spoločných ukazovateľov súvisiacich s kultúrnymi pamiatkami a po prvýkrát začleniť spoločný ukazovateľ výsledkov (pozri ***prílohu VIII***). Vo svojom nedávnom stanovisku Európsky dvor audítorov privítal zavedenie spoločných ukazovateľov a vyhlásil, že spoločné ukazovatele predstavujú významný krok smerom k posilneniu zamerania na výkonnosť[31].

---

[28] Záverečná správa Európskeho štatistického systému pre kultúru (ESSnet-Culture), 2012.

[29] Pozri napríklad príručku k štatistickým údajom v oblasti kultúry (*Guide to culture statistics*), Eurostat, vydanie z roku 2018.

[30] Osobitná správa č. 2/2017, Rokovania Komisie o partnerských dohodách a programoch v oblasti súdržnosti na roky 2014 – 2020: výdavky viac zamerané na priority stratégie Európa 2020, ale čoraz zložitejšie postupy na meranie výkonnosti.

[31] Bod 59 stanoviska Európskeho dvora audítorov č. 6/2018.

43 Význam rámca EFRR možno vidieť v kultúrnych stratégiách troch členských štátov, ktoré sme navštívili. V Poľsku sa kultúra podľa kultúrnej stratégie považuje za prostriedok na dosahovanie hospodárskej a sociálnej súdržnosti, ktorej dosiahnutie je cieľom EFRR. Talianska vláda vypracovala vnútroštátny program financovania, ktorého cieľom je dopĺňať vnútroštátny operačný program EFRR pre kultúru[32] s rovnakými cieľmi a kritériami financovania. V Portugalsku Komisia požadovala, aby sa financovanie z prostriedkov EÚ riadilo podľa výsledkov mapovania, v rámci ktorého sa analyzovali potreby investícií v oblasti kultúrnych pamiatok a určili investičné priority.

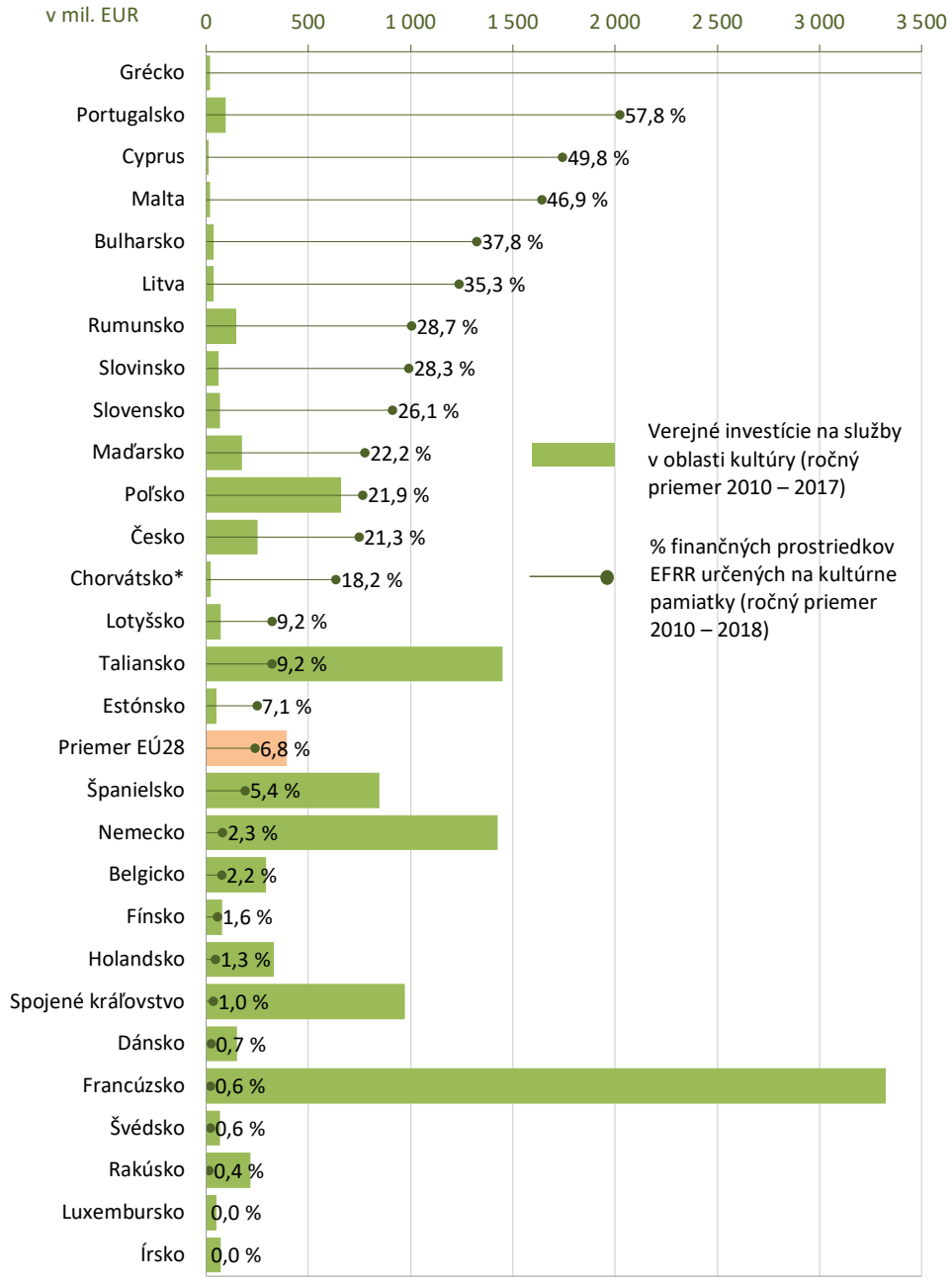
Európsky fond regionálneho rozvoja je v niektorých členských štátoch dôležitým zdrojom financovania verejných investícií určených na kultúrne pamiatky

44 Nariadenie o EFRR poskytuje niekoľko tematických cieľov (TC) a investičných priorít, z ktorých si členské štáty môžu vybrať podľa vlastných potrieb. V programovom období 2014 – 2020 bola podpora pre kultúrne pamiatky osobitne zameraná na lokality kultúrneho dedičstva v rámci investičnej priority 6 písm. c) „zachovanie, ochrana, podpora a rozvoj prírodného a kultúrneho dedičstva“ v rámci tematického cieľa 6 „zachovanie a ochrana životného prostredia a podpora efektívneho využívania zdrojov“. Kultúrne pamiatky sa môžu podporovať aj v rámci iných investičných priorít, konkrétne ako súčasť podpory EFRR pre inovácie (TC 1) či konkurencieschopnosť MSP (TC 3), alebo ako súčasť širšej stratégie územného rozvoja na podporu zamestnanosti (TC 8) či sociálneho začlenenia (TC 9). Obnova miest v rámci investičnej priority 6 písm. e) je takisto častou prioritou zvolenou v operačných programoch na účely podpory pre kultúrne pamiatky.

45 V období rokov 2010 až 2017 bola suma finančných prostriedkov EFRR investovaných v oblasti kultúrnych pamiatok približne 750 mil. EUR ročne. Tieto investície tvorili vyše 25 % všetkých verejných investícií na služby v oblasti kultúry približne v jednej tretine členských štátov a vyše 50 % v Portugalsku a Grécku (pozri ***graf 1***). Fond teda pre veľa členských štátov predstavoval významný zdroj finančných prostriedkov určených na investície v oblasti kultúrnych pamiatok. Podľa nášho prieskumu by sa bez podpory z EFRR nerealizovalo 44 % projektov a realizácia 48 % projektov by sa odložila alebo by boli vykonané v obmedzenom rozsahu.

[32] Programma di Azzione e Coezione Complementare al PON Cultura e Sviluppo 2014 – 2020.

Graf 1 – Financovanie z EFRR a kapitálové investície členských štátov v oblasti kultúrnych pamiatok, ročný priemer 2010 – 2017



Poznámky: 1. Na odhad investícií členských štátov v oblasti kultúrnych pamiatok používame údaje úradu Eurostat o verejných výdavkoch na služby v oblasti kultúry (klasifikácia výdavkov verejnej správy COFOG: GF08.2). Ide o najpresnejší dostupný odhad. Kapitálové investície do služieb v oblasti kultúry zahŕňajú: investičné granty (D92), tvorbu hrubého fixného kapitálu (P.51g) a nadobudnutie mínus úbytok nefinančných neprodukovaných aktív (NP). Číselné údaje predstavujú ročný priemer prostriedkov vynaložených orgánmi vnútroštátnej a miestnej správy (výdavky verejnej správy) za roky 2010 – 2017; 2. investície z EFRR v oblasti kultúrnych pamiatok vyjadrené ako ročný priemer zahŕňajú výdavky zaznamenané v oblasti kultúrnych pamiatok za programové obdobie 2007 – 2013 a za programové obdobie 2014 – 2020 (do roku 2018);

* V prípade Chorvátska sa zohľadnili iba finančné prostriedky vynaložené v rámci súčasného programového obdobia.

Zdroj: EDA, na základe údajov Eurostatu *General government expenditure by function (COFOG)*, kód údajov online: [gov_10a_exp] a verejnej platformy údajov o politike súdržnosti a informácií Komisie.

46 Na vnútroštátnej úrovni sme našli príklady, ako členské štáty diverzifikujú zdroje príjmov kultúrnych pamiatok a vytvárajú programy financovania, ktoré stoja na súkromných prostriedkoch (pozri ***rámček 2***). Diverzifikácia financovania kultúrneho dedičstva je aj jednou z tém, ktoré riešila Rada v pracovnom pláne pre kultúru na roky 2019 – 2022[33].

Rámček 2

Príklady programov financovania vypracovaných na vnútroštátnej úrovni

Lotéria na záchranu kultúrneho dedičstva (Francúzsko): Podľa príkladu Spojeného kráľovstva francúzska vláda v roku 2018 spustila lotériu na záchranu národného kultúrneho dedičstva, ktorej cieľom bola podpora reštaurovania niektorých preslávených miestnych lokalít kultúrneho dedičstva (v tomto roku sa vyzbieralo 20 mil. EUR na reštaurovanie 18 pamiatok).

Lotéria na záchranu kultúrneho dedičstva (Taliansko): Od roku 1997 je časť príjmov z lotérie vyhradená pre ministerstvo kultúrneho dedičstva a prideľuje sa na široký okruh projektov v oblasti ochrany kultúrneho dedičstva v celom Taliansku, ktoré sa týkajú obnovy a zachovania kultúrneho dedičstva. Ide o projekty v oblasti archeológie, histórie, umenia, archívnictva a knižníc, ako aj o obnovu krajinných a kultúrnych činností. Z našej vzorky projektov jeden z projektov vybratých do vzorky, Ex-Convento di Sant' Antonio, získal približne 2,4 mil. EUR z programu „Programma Triennale Lotto 2007 – 2009". Ďalšími príkladmi kultúrnych pamiatok financovaných z lotérie je Panteón v Ríme a grécke divadlo v Syrakúzach.

Nápravná daň (Poľsko): Poľsko v roku 2018 vytvorilo nový fond určený na financovanie ochrany a renovácie historických pamiatok. Financovanie pochádza zo správnych pokút uložených za porušenie požiadavky na ochranu historických pamiatok.

[33] Pozri bod ***07***.

Investície v oblasti kultúrnych pamiatok sa nepovažujú za prioritu pre EFRR

47 Cieľom EFRR je podporovať hospodársku, sociálnu a územnú súdržnosť, jedno z hlavných poslaní EÚ stanovených v ZEÚ[34]. Toto poslanie spoločne s cieľmi stratégie Európa 2020 pre inteligentný, udržateľný a inkluzívny rast viedli k rámcu EFRR zameranému na hospodárske a sociálne aspekty. Investície v oblasti kultúrnych pamiatok teda predstavujú prostriedky na dosiahnutie cieľa, ktoré sa majú financovať iba vtedy, ak majú sociálno-ekonomický vplyv.

48 Okrem sociálno-ekonomického zdôvodnenia sa nariadením o EFRR na roky 2014 – 2020 zaviedli obmedzenia pre investície z EFRR v oblasti kultúrnych pamiatok, takže sa financuje iba malá infraštruktúra. Nie je jasné, ako toto ustanovenie prispieva k dosahovaniu cieľov stanovených v stratégiách Komisie pre kultúru. V pôvodnom nariadení takisto nebolo zrejmé, čo znamená výraz „malý“, čím vznikla neistota týkajúca sa druhov projektov, ktoré sa mohli financovať z EFRR.

49 Obmedzenie EFRR sa vykladalo rozličnými spôsobmi. Najprv Komisia administratívne vymedzila výraz „malý“ ako investície v celkovej hodnote do 5 mil. EUR (10 mil. EUR v prípade lokalít UNESCO)[35]. Na základe sťažnosti jedenástich členských štátov Komisii[36] Komisia vyhlásila, že výklad umožňuje istú pružnosť, pokiaľ ide o to, aké rôzne malé objekty infraštruktúry by sa mohli podporovať v rámci jedinej integrovanej operácie. Až o štyri roky neskôr prepracované nariadenie o EFRR na roky 2014 – 2020 poskytlo zrozumiteľnosť právneho základu, keď sa stropy oprávnenej podpory EFRR stanovili na 10 mil. EUR (20 mil. EUR v prípade lokalít UNESCO).

50 Z dôvodu tohto obmedzenia financovania boli investície v oblasti kultúrnych pamiatok počas rokovaní o období rokov 2014 – 2020 predmetom skúmania Komisie a neboli prioritou pre investície v rámci EFRR. V troch kontrolovaných členských štátoch a v prípade operačných programov a partnerských dohôd vybratých do vzorky Komisia počas rokovaní neurčila investície v oblasti kultúry ako prioritnú oblasť a vyjadrila presvedčenie, že kultúra sa má riešiť prostredníctvom elektronickej

---

[34] Článok 3 ods. 3 ZEÚ.

[35] Stanovisko útvarov Komisie pre administratívnych pracovníkov, Vymedzenie pojmu „malý“ v súvislosti s infraštruktúrou v rámci nariadenia o EFRR, verzia 1.0, 7. júla 2014.

[36] Informačná poznámka poľskej delegácie Rade o “potrebe zvýšiť maximálnu výšku podpory pre malú kultúrnu infraštruktúru uplatňovanú v rámci Európskeho fondu regionálneho rozvoja na roky 2014 – 2020“, 8561/15, 6. mája 2015.

kultúry[37] (Taliansko a Poľsko) a v kontexte podpory kultúrneho a kreatívneho priemyslu[38] (Poľsko a Portugalsko). Komisia takisto navrhla znížiť pridelené rozpočtové prostriedky na investície do kultúry (Poľsko a Taliansko) a vo všetkých prípadoch obmedziť financovanie.

51 Kultúrne politiky členských štátov sa v rámci EFRR nijako osobitne nehodnotia. V prípade partnerských dohôd a operačných programov v našej vzorke Komisia od členských štátov nevyžadovala, aby pri prijímaní intervencií v oblasti kultúry na programové obdobie 2014 – 2020 tieto intervencie plánovali v súlade so stratégiou pre kultúru vypracovanej Komisiou.

Zmiešaná účinnosť a udržateľnosť kontrolovaných projektov EFRR

52 Posudzovali sme účinnosť projektov EFRR týkajúcich sa kultúrnych pamiatok na základe dosiahnutia cieľov a zamýšľaných výsledkov projektov. Konkrétne sme posudzovali dosiahnutie hospodárskych, sociálnych a kultúrnych cieľov. Plnenie týchto cieľov vytvára v spoločnosti externé vplyvy.

53 Posudzovali sme udržateľnosť v podobe schopnosti lokality pokračovať v činnostiach, ktoré si vyžadujú pravidelnú údržbu a v prípade potreby reštaurovanie materiálnej infraštruktúry. Tieto činnosti si vyžadujú aj dostupnosť finančných a ľudských zdrojov a ide o vnútorné činnosti v rámci kultúrnej pamiatky.

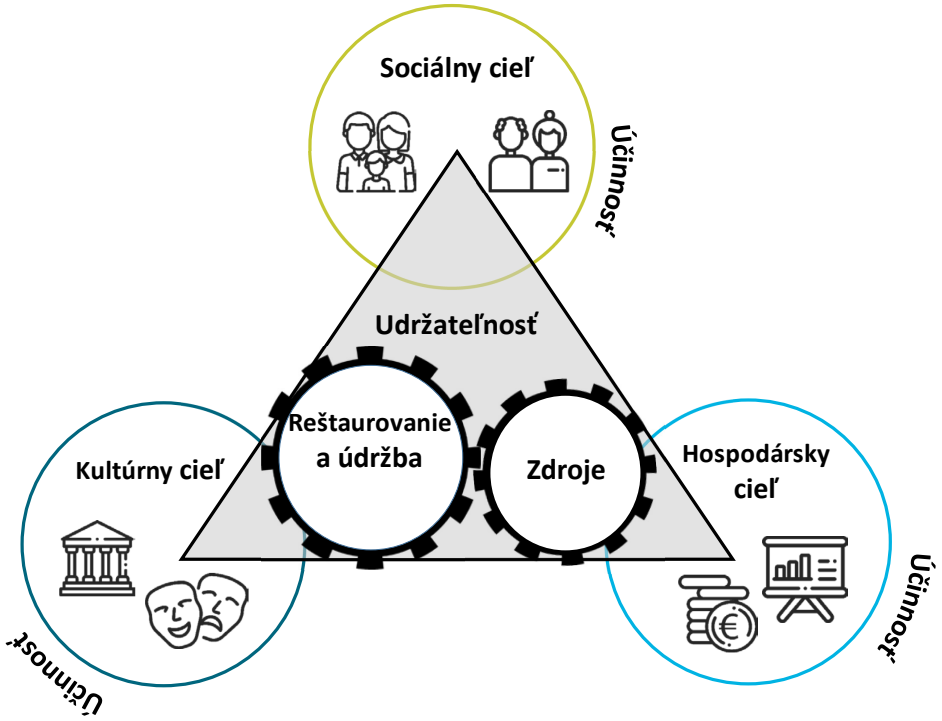
54 Opísané ciele a faktory udržateľnosti sú navzájom prepojené (pozri ***ilustráciu 2***). Kultúrny investičný projekt má v zásade účinky v dosiahnutí všetkých troch cieľov a účinky na udržateľnosť kultúrnej pamiatky. Tieto účinky však môžu byť navzájom nezlučiteľné. Hospodárske ciele môžu zvyšovať finančnú udržateľnosť lokality, môžu však brániť jej zachovaniu (napr. neúnosný cestovný ruch, zníženie nákladov na údržbu). Niektoré sociálne ciele môžu viesť k zníženiu finančnej udržateľnosti (napr. zníženie vstupného) alebo môžu brániť zachovaniu lokality (napr. preľudnenie). Kultúrne ciele môžu prispievať k zvýšeniu sociálneho začlenenia a vytvárať hospodárske účinky, môžu však mať aj negatívny dosah na finančnú udržateľnosť lokality (napr. zvýšenie nákladov úmerne s rozširovaním ponuky kultúrnych činností).

---

[37] V rámci tematického cieľa 2: „zlepšenie prístupu k IKT a zlepšenie ich využívania a kvality“.

[38] V rámci tematického cieľa 3: „zvýšenie konkurencieschopnosti MSP“.

Ilustrácia 2 – Vzťah medzi účinnosťou a udržateľnosťou kultúrnych pamiatok



Zdroj: Európsky dvor audítorov.

Dokončené kontrolované projekty boli v prevádzke, ich ciele však boli prevažne ekonomické a nie vždy bolo možné rozpoznať, či boli dosiahnuté

55 Projektmi EFRR by sa mali dosiahnuť ciele stanovené pri výbere projektov. V záujme vyhodnotenia dosiahnutia cieľov by prijímatelia podpory v rámci projektov EFRR mali stanoviť relevantné ukazovatele a oznamovať hodnoverné splnenie cieľov. Po dokončení projektu EFRR by kultúrne pamiatky mali byť aktívne a mali by prispievať k plneniu cieľov operačných programov, z ktorých boli financované.

Preskúmané operačné programy a projekty EFRR sú zamerané zväčša na hospodárske ciele a menej na ciele sociálne a kultúrne

56 V súlade s cieľmi EFRR sa vo všetkých operačných programoch v našej vzorke o kultúrnych pamiatkach hovorí ako o zdroji na zvýšenie konkurencieschopnosti hospodárstva alebo na rozvoj území (pozri ***prílohu IX***). Dosahuje sa to prostredníctvom podpory cestovného ruchu alebo stratégií rozvoja miest (pozri ***rámček 3***).

Rámček 3

Príklad stratégie rozvoja miest

Mesto Katovice je hlavným mestom Sliezskeho vojvodstva, centrum najväčšej metropoly v južnom Poľsku so 4,8 milióna obyvateľov. Región prosperoval v 19. storočí vďaka rýchlemu rozvoju ťažobného a oceliarskeho priemyslu. Od konca 90. rokov 20. storočia sa Katovice strategicky preorientovali a zamerali sa na kultúru ako na hlavnú prioritu mesta.

Kontrolovaný projekt Symfonický orchester poľského národného rozhlasu (NOSPR) je výsledkom tejto stratégie. Do roku 2006 bola oblasť, kde sa v súčasnosti nachádza NOSPR, centrum mesta, bývalou uholnou baňou.

Bývalá uholná baňa v centre Katovíc, Poľsko

© Mesto Katowice.

Zdroj: Mesto Katovice.

V období desiatich rokov mesto v tej istej oblasti okrem NOSPR vybudovalo aj Medzinárodné kongresové centrum a múzeum [Sliezske múzeum v Katoviciach (Muzeum Śląskie w Katowicach)]. Projekt zahŕňal tri veľké investície s celkovou hodnotou približne 231 mil. EUR a získal podporu z EFRR (123 mil. EUR). Za tieto investície Katovice v roku 2015 získali značku UNESCO „Kreatívne mesto hudby“ a v roku 2018 hostili samit OSN o zmene klímy.

Oblasť po obnove mesta, Katovice, Poľsko

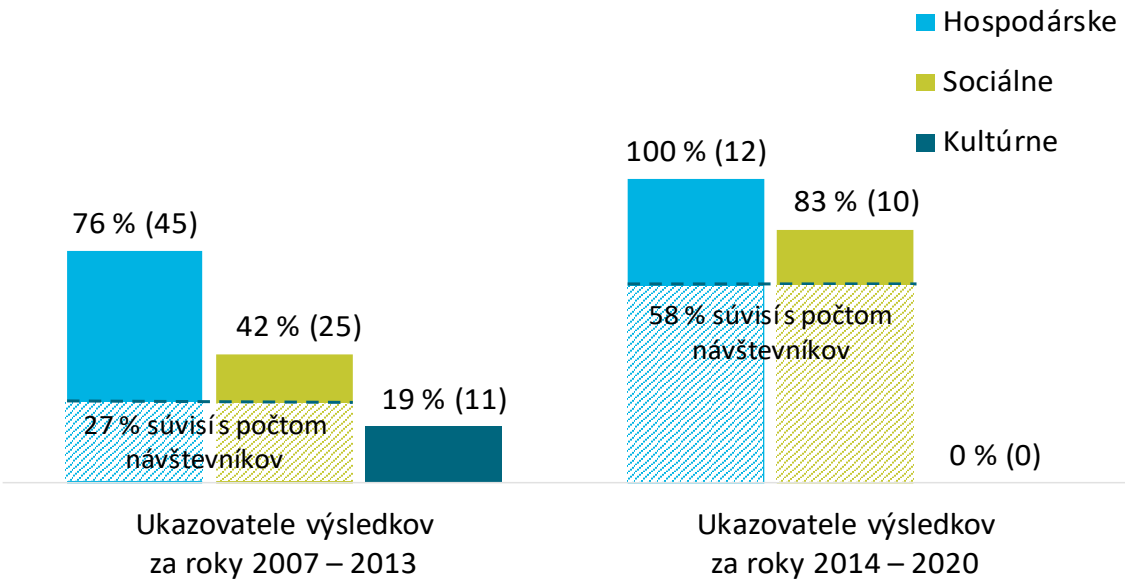
© Mesto Katowice.

Zdroj: Mesto Katovice.

57 Popredné miesto, ktoré majú hospodárske ciele, sa preukáže pri posudzovaní ukazovateľov výsledkov na úrovni operačných programov a projektov. Pokiaľ ide o kontrolované prioritné osi, 26 z 32 stanovených ukazovateľov výsledkov má za cieľ zachytiť hospodárske účinky intervenčných opatrení EFRR. ***Príloha IX*** obsahuje zhrnutie spôsobu merania jednotlivých cieľov kontrolovaných prioritných osí pomocou ukazovateľov výsledkov. Ukazuje význam hospodárskeho rozmeru, pričom všetky kontrolované prioritné osi v obidvoch programových obdobiach obsahovali hospodársky cieľ.

58 Na úrovni projektu všetky ukazovatele výsledkov vybraté prijímateľmi podpory v rámci kontrolovaných projektov v období rokov 2014 – 2020 a 45 z 59 ukazovateľov výsledkov na programové obdobie 2007 – 2013 merajú hospodársky vplyv projektov (pozri ***graf 2***).

Graf 2 – Percentuálny podiel (počet) ukazovateľov v kontrolovaných projektoch, ktoré merajú kultúrne, sociálne a hospodárske ciele



Poznámka: 1.) V období 2014 – 2020 existovalo iba päť projektov s ukazovateľmi výsledkov. 2.) Každý ukazovateľ môže merať viac než jeden cieľ, preto môže byť celkový počet vyšší než 100 %.

Zdroj: Európsky dvor audítorov.

59 V súvislosti so sociálnymi cieľmi sa o potrebe posilniť sociálny dosah intervencií v oblasti kultúry obšírne vyjadrovala Komisia vo svojich programoch, Parlament[39] aj Rada[40]. Osobitnú pozornosť venovali integrácii migrantov, podpore vyváženého zastúpenia mužov a žien a práci v rámci partnerstiev medzi sektorom kultúry a ostatnými sektormi. Na nedávnom neformálnom zasadnutí ministrov členských štátov EÚ zodpovedných za európske záležitosti a ministrov kultúry o ochrane kultúrneho dedičstva ministri vyzvali na podporu záujmu európskej mládeže o kultúrne dedičstvo a zvyšovania jej informovanosti o ňom[41].

60 Kontrolované prioritné osi so sociálnymi cieľmi sú prevažne zamerané na zlepšovanie prístupnosti kultúrnych pamiatok alebo na zvyšovanie sociálnej súdržnosti. Najčastejším ukazovateľom používaným na meranie sociálnych aspektov

---

[39] Uznesenie Európskeho parlamentu o vykonávaní programu Kreatívna Európa, P8_TA(2017)0062, 2. marca 2017; a návrh legislatívneho uznesenia Európskeho parlamentu o návrhu, ktorým sa ustanovuje program Kreatívna Európa (na obdobie 2021 až 2027), A8-0156/2019, 4.3.2019.

[40] Závery Rady o presahovaní oblasti kultúry a tvorivej oblasti s cieľom podnecovať inováciu, hospodársku udržateľnosť a sociálnu inklúziu (Ú. v. EÚ C 172, 27.5.2015, s. 13 – 16).

[41] Spoločné vyhlásenie prijaté na neformálnom zasadnutí ministrov členských štátov EÚ zodpovedných za kultúru a európske záležitosti o ochrane európskeho dedičstva, Paríž, 3. mája 2019.

projektov je počet návštevníkov (pozri ***graf 2***). Účinok, ktorý majú kultúrne pamiatky na návštevníkov, ako je kvalita života, podpora pre znevýhodnené skupiny alebo propagácia vzdelávacích opatrení, často nie je zaznamenaný stanovenými ukazovateľmi. Sociálne činnosti sa však vykonávali v rozličnej miere v 10 z 11 dokončených projektov, ktoré sme kontrolovali (pozri ***rámček 4***).

Rámček 4

Príklad sociálnych činností vyvíjaných v kultúrnej pamiatke

Divadlo San Carlo v talianskom Neapole je najstaršia budova opery na svete, ktorá je stále v prevádzke. Divadlo neslúži iba ako dejisko opier, je to zároveň aj miesto, kde návštevníci môžu sledovať tanečné predstavenia, koncerty, kde môžu navštevovať výstavy, chodiť do múzea alebo na prehliadky so sprievodcom. Divadlo sa zvlášť zameriava na oslovenie mládeže. Okrem baletnej školy sa v tejto kultúrnej pamiatke organizuje vzdelávací projekt v rámci partnerstva so združením financovaným z programu Kreatívna Európa. Cieľom projektu je vychovávať deti od raného veku k spevu a k láske k opere, najprv vzdelávaním učiteľov prostredníctvom série hudobno-výchovných kurzov a potom poskytovaním podpory učiteľom pri učení študentov na školách. Po dokončení hudobného vzdelávania sa učitelia, študenti a členovia rodiny zúčastnia na predstavení v divadle. Žiaci vystupujú a spievajú na javisku v sprievode profesionálnych spevákov a orchestra, pričom sú oblečení v kostýmoch, ktoré si sami vyrobili.

Teatro di San Carlo, Neapol, Taliansko

© ph. Luciano Romano.

Architekt: Giovanni Antonio Medrano.

Zdroj: Teatro di San Carlo.

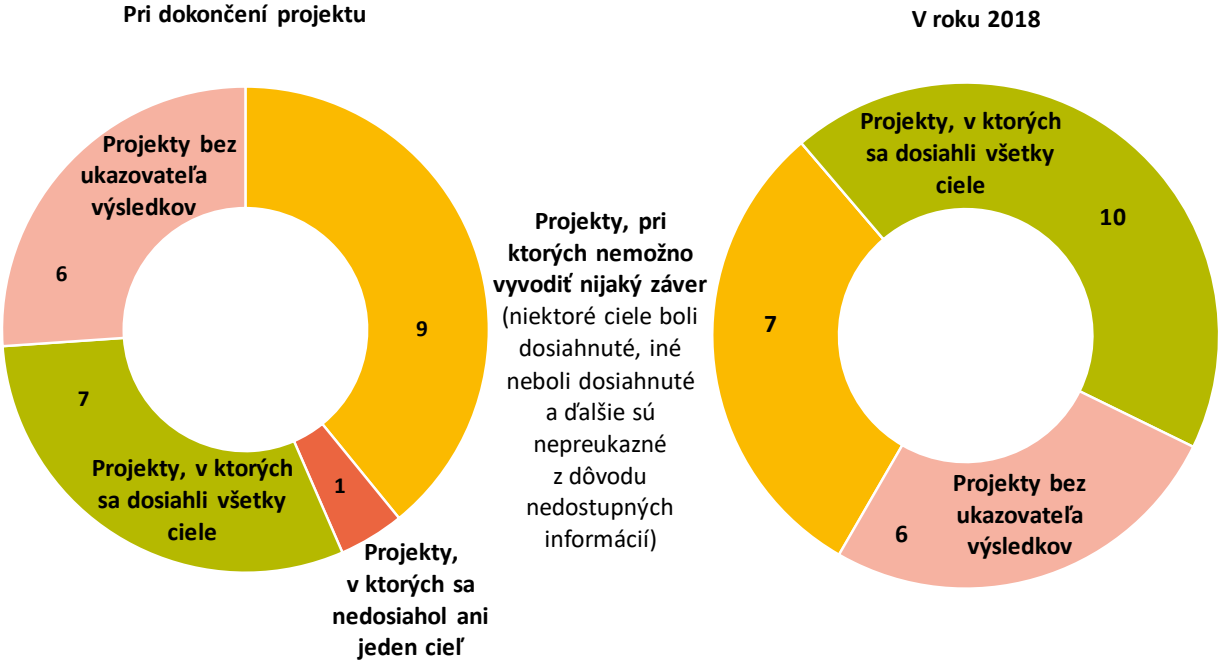
61 Pokiaľ ide o kultúrne ciele, prioritné osi, ktoré sme kontrolovali, sa zväčša zameriavajú na zachovanie kultúrneho dedičstva. Nie všetky mali jasne stanovený kultúrny cieľ a tie, ktoré ho mali stanovený, vo väčšine prípadov nemali stanovené ukazovatele výsledkov na meranie dosiahnutia uvedených cieľov (pozri ***prílohu IX***). Takmer v polovici kontrolovaných postupov riadiace orgány EFRR pri výbere projektov nepovažovali kultúrne aspekty za podstatné (pozri ***prílohu V***).

Všetky dokončené kontrolované projekty boli v čase auditu schopné prevádzky, výkonnosť projektov však nebolo možné posúdiť

62 Všetkých jedenásť dokončených projektov, ktoré sme kontrolovali, bolo v čase auditu schopných prevádzky a tímy spravujúce dané lokality boli odhodlané a oddané ich zachovaniu a podpore. V záujme posúdenia, do akej miery sú projekty účinné pri dosahovaní cieľov, sme analyzovali splnenie 71 ukazovateľov výsledkov, ktoré vykázali prijímatelia 17 dokončených projektov, ktoré mali ukazovatele výsledkov, z našej vzorky (pozri ***prílohu IV***).

63 Menej ako tretina kontrolovaných projektov dosiahla v určenej lehote všetky stanovené ciele. V prípade zvyšných projektov nebolo možné dospieť k záveru o ich výkonnosti (pozri ***graf 3***). Svoje ciele však v čase auditu dosiahli tri ďalšie projekty. No jednako sme odhalili niekoľko nedostatkov pri výbere a vykazovaní ukazovateľov.

Graf 3 – Výkonnosť projektov: počet dokončených projektov, pri ktorých sa dosiahli ciele stanovené pre ukazovatele výsledkov



Zdroj: EDA.

64 V súvislosti s výberom ukazovateľov sme si všimli, že šesť projektov nemalo stanovené vôbec žiadne ukazovatele výsledkov. To znamená, že približne v štvrtine dokončených projektov nebolo možné použiť ukazovatele výsledkov na posúdenie dosiahnutia cieľov týchto projektov. Navyše 16 zo 71 ukazovateľov výsledkov nie je možné použiť na vyvodenie záverov o účinnosti projektu, keďže sa netýkajú cieľov projektu. V prípade ďalších 12 ukazovateľov nejde o ukazovatele výsledkov, ale o ukazovatele výstupov.

65 Všetkých jedenásť kontrolovaných projektov, ktoré boli dokončené v čase konania auditu, malo ukazovatele výsledkov. Analyzovali sme spoľahlivosť výsledkov týchto ukazovateľov ohlásených prijímateľmi podpory a dospeli sme k záveru, že 18 z 35 vykázaných výsledkov nebolo spoľahlivých v dôsledku nesprávneho výpočtu výsledkov, absencie dôkazov na potvrdenie výsledkov alebo v dôsledku toho, že odhady nebolo možné overiť (pozri ***tabuľku 3***).

Tabuľka 3 – Spoľahlivosť vykázaných výsledkov týkajúcich sa ukazovateľov kontrolovaných dokončených projektov podľa počtu ukazovateľov

	Ukazovatele výsledkov	Z toho počet návštevníkov
Spolu	35	13
Spoľahlivé	16	2
Nespoľahlivé	18	11
Z toho		
Nesprávny výpočet	6	3
Nedostatok dôkazov	7	5
Neoveriteľné odhady	5	3

Zdroj: Európsky dvor audítorov.

66 „Počet návštevníkov“ je najčastejšie používaný ukazovateľ prijímateľmi kontrolovaných projektov, ktorý je však často nespoľahlivý (pozri ***tabuľku 3***). Len v dvoch z deviatich dokončených kontrolovaných projektov s ukazovateľmi týkajúcimi sa počtu návštevníkov sme mohli potvrdiť počet návštevníkov nahlásený riadiacim orgánom. Navyše súvislosť medzi nárastom počtu turistov a typom vykonaných prác nie je vždy zrejmá. V prípade troch z jedenástich kontrolovaných lokalít kultúrneho dedičstva sa rozsah intervencií obmedzil na čiastočné reštaurátorské práce (napr. renovácia strechy alebo modernizácia konkrétnych miestností), ktoré nemôžu priamo alebo výlučne viesť k nárastu počtu návštevníkov.

Dosiahnutie cieľov operačných programov priamo nezávisí od výkonnosti jednotlivých projektov

67 Už v predchádzajúcej správe sme dospeli k záveru, že ukazovatele výsledkov EFRR na roky 2014 – 2020 nie sú konkrétne prepojené s intervenciami financovanými v rámci programu[42]. V súvislosti s kontrolovanými operačnými programami v obidvoch programových obdobiach sú stanovené ukazovatele výsledkov zároveň zväčša obmedzené v schopnosti merať pokrok pri dosahovaní určených cieľov. Takmer polovicu ukazovateľov výsledkov operačných programov priamo neovplyvňujú konkrétne výsledky projektov EFRR, ale vonkajšie faktory (pozri ***rámček 5***). Na úrovni projektov dosiahnutie vyše polovice cieľov stanovených pre ukazovatele výsledkov určené v projektoch nemá priamy vplyv na výsledky dosiahnuté na úrovni operačných programov, pretože operačné programy tieto ukazovatele neobsahujú.

Rámček 5

Príklad ukazovateľa výsledkov určeného na úrovni operačného programu, ktorým sa nemeria priamy účinok projektov

Portugalský operačný program na roky 2014 – 2020 pre centrálny región je zameraný na podporu rozvoja regiónu ako turistickej destinácie najvyššej kvality. Realizuje sa prostredníctvom ochrany a turistickej propagácie kultúrneho a prírodného dedičstva. Z fondu EFRR sa teda financujú renovačné a reštauračné práce na lokalitách kultúrneho dedičstva vrátane lokalít UNESCO.

V záujme hodnotenia úspešnosti opatrení sa v operačnom programe ako ukazovateľ výsledkov stanovuje „počet prenocovaní v hoteloch a v rámci iných možností ubytovania turistov v regióne“. Cieľ stanovený na rok 2023 bol prekročený už v roku 2017, a to približne o 24 %. Aspoň čiastočne to bolo prispením rozmachu cestovného ruchu v tomto členskom štáte. Hoci projekty EFRR mohli k tomuto výsledku prispieť, treba pripomenúť, že v roku 2017 sa projekty ešte len začínali vykonávať (v rámci prioritnej osi 7 sa vynaložilo iba 68 % dostupných celkových oprávnených nákladov). Prínos projektov EFRR je teda obmedzený a ovplyvňujú ho vonkajšie faktory. Prostredníctvom ukazovateľov výsledkov sa nemerajú výsledky, ale skôr vplyv intervencií EFRR, čiže priame účinky.

[42] Body 116 a 117 osobitnej správy Európskeho dvora audítorov č. 2/2017: Rokovania Komisie o partnerských dohodách a programoch v oblasti súdržnosti na roky 2014 – 2020: výdavky viac zamerané na priority stratégie Európa 2020, ale čoraz zložitejšie postupy na meranie výkonnosti.

Udržateľnosti kultúrnych pamiatok sa nevenuje dostatočná pozornosť

68 Udržateľnosť investícií EÚ sa musí zabezpečiť vo všetkých fázach projektu. Prvým krokom je overenie vo fáze žiadosti, že prijímatelia majú kapacitu prevádzkovať danú lokalitu alebo pokračovať v jej prevádzke. Z tohto dôvodu by kultúrne pamiatky, ktoré dostali investície z EÚ, mali usilovať o to, aby sa stali čo najviac samofinancovateľné[43] (t. j. aby zo svojich prevádzkových príjmov pokryli prevádzkové náklady). Pre zachovanie kultúrnych pamiatok je zásadná údržba, ktorá by sa mala primerane plánovať tak, aby sa obmedzili náklady na budúce práce a znížilo znehodnocovanie pamiatky. V záujme posúdenia, či výsledky investícií EÚ pretrvajú, by sa mali zaviesť monitorovacie opatrenia.

Požiadavky EFRR neriešia zachovanie financovaných kultúrnych pamiatok

Najmä lokality kultúrneho dedičstva potrebujú neustálu údržbu a odolávajú viacerým rizikám pre ich zachovanie

69 Význam pravidelnej údržby pre zachovanie kultúrneho dedičstva sa uznáva v Benátskej charte a Krakovskej charte[44]. Všetci kontrolovaní prijímatelia oznámili, že vykonávajú pravidelné posúdenia fyzického stavu svojej lokality, o opatreniach údržby však rozhodujú prijímatelia a môžu mať rôznu podobu. Rada ICOMOS poukázala na to, že kultúrne pamiatky v EÚ sa nezameriavajú dostatočne na prevenciu a pravidelnú údržbu. Len jedna z kontrolovaných lokalít kultúrneho dedičstva mala aktualizovaný viacročný plán údržby so stanovenými prioritami a rozpočtom. Ide o osvedčený postup vyžadovaný pre lokality Svetového dedičstva UNESCO[45] (pozri ***rámček 6***) a odporúčaný pre všetky lokality kultúrneho dedičstva[46].

---

[43] Informačný list Komisie o návrhu tematických usmernení pre administratívnych pracovníkov, „Podpora investíciám v oblasti kultúry, cestovného ruchu a športu“, verzia 1 – 13.5.2013.

[44] Benátska charta, Medzinárodná charta o ochrane a obnove pamiatok a pamiatkových sídiel, 1964; a Krakovská charta, Zásady ochrany a obnovy architektonického dedičstva, 2000.

[45] Usmernenia k riadeniu lokalít Svetového dedičstva, ICCROM, UNESCO, ICOMOS, 1998, a ICOMOS, Vyhodnotenie nominácií kultúrnych a zmiešaných nehnuteľností, správa pre Výbor Svetového dedičstva, 43. zasadnutie, WHC-19/43.COM/INF.8B1, 2019.

[46] Článok 4 Benátskej charty.

Rámček 6

Príklad plánu údržby

Od roku 2015 sa v archeologickom parku v Pompejach uplatňuje komplexný plán monitorovania a údržby, ktorého cieľom je ochrana budov, umeleckých predmetov a artefaktov pred znehodnotením. Plán má rôzne zložky, v ktorých sa vymedzujú: i) priority intervencie potrebnej na zachovanie lokality a jej príslušný harmonogram; ii) opatrenia na zlepšenie stavu lokality v záujme jej využívania a na podporu súvisiaceho cestovného ruchu; iii) opatrenia na zmiernenie rizík prírodných katastrof; iv) riadiace opatrenia a v) monitorovacie opatrenia. Od roku 2015 správa lokality vytvorila aj digitálny archív s informáciami o vykonanej údržbe a o následných kontrolách.

70 Údržbové práce sa vykonávali na väčšine z jedenástich lokalít kultúrneho dedičstva, ktoré sme navštívili, a niektorí prijímatelia vyhlásili, že v budúcnosti plánujú viac údržbových prác. V troch prípadoch bolo nevyhnutné lokalitu úplne zrenovovať v dôsledku nedostatku údržby v minulosti. To svedčí o dôležitosti pravidelnej údržby.

71 Preventívna údržba je podstatná aj na riešenie rôznych rizík, ktoré ohrozujú zachovanie kultúrnych pamiatok. Z výsledkov nášho prieskumu vyplýva, že lokality kultúrneho dedičstva sú lokality, ktoré sú vystavené najbezprostrednejším hrozbám pre ich fyzické zachovanie (pozri ***graf 4***). Ako hlavné riziká boli určené miestne podmienky ovplyvňujúce fyzickú štruktúru lokality (napr. dážď, vietor, prach) a znečistenie. Najväčšie riziká, ktorým sú prijímatelia v rámci nových kultúrnych infraštruktúr, ako aj lokalít kultúrneho dedičstva vystavení, sú však riadiace a inštitucionálne faktory (napr. nedostatočné finančné a ľudské zdroje, absencia plánu riadenia).

Graf 4 – Riziká pre zachovanie kultúrnej pamiatky určené 27 prijímateľmi z našej vzorky (v počte prijímateľov, ktorí označili dané riziko)

Zdroj: Európsky dvor audítorov na základe prieskumu.

Údržba a posúdenie rizika nie sú v kontrolovaných projektoch EFRR požiadavkami na financovanie

72 Ani jeden z kontrolovaných prijímateľov nemusel pri podávaní žiadosti o financovanie z EFRR preukazovať, že ich lokalita bude po dokončení projektu zachovaná, ani nemusel predložiť plán údržby. Najmä v prípade lokalít kultúrneho dedičstva sa ani naliehavosť materiálnych prác na lokalite nepovažovala za významný faktor z hľadiska finančných prostriedkov z EFRR, keď len v štyroch výberových konaniach boli zvýhodnené lokality, ktoré si vyžadovali viac naliehavých prác. Orgány v členských štátoch však v 13 z 21 kontrolovaných výberových konaní od prijímateľov vyžadovali, aby dodržiavali normy kvality stanovené vo vnútroštátnych právnych predpisoch pre práce vykonávané počas realizácie (pozri ***prílohu V***).

73 Nariadenie o EFRR vyžaduje existenciu národných alebo regionálnych hodnotení rizík na účely riadenia katastrof s ohľadom na prispôsobovanie sa zmene klímy. Ide o podmienku pre účinné a efektívne využívanie finančných prostriedkov EFRR z tematického cieľa na podporu adaptácie na zmenu klímy, predchádzania a riadenia rizika. V rámci EFRR sa nevyžaduje, aby členské štáty zahrnuli lokality kultúrneho dedičstva, ktoré sú kultúrnymi pamiatkami viac vystavenými prírodným nebezpečenstvám, do svojich národných alebo regionálnych hodnotení rizík. V nedávnej štúdii Komisie sa v tejto súvislosti uvádza, že „ochrana kultúrneho dedičstva pred prírodnými katastrofami a katastrofami spôsobenými ľudskou činnosťou stále dopláca na skutočnosť, že kultúrne dedičstvo sa v plnej miere nepovažuje za prioritu v rámci riadenia rizík v núdzových situáciách, ani sa ako priorita nezačleňuje do riadenia rizík“[47]. Komisia sa spolu s členskými štátmi venovala tejto obave v decembri 2018, keď vypracovala usmernenia k vykazovaniu riadenia rizika katastrof, ktoré zahŕňajú odkazy na lokality kultúrneho dedičstva a povzbudzujú členské štáty k tomu, aby vykazovali, mapovali a informovali o potenciálnom vplyve rizík katastrof na kultúrne dedičstvo[48]. Zatiaľ nie je jasné, ako budú členské štáty tieto usmernenia vykonávať.

Medzi udržateľným cestovným ruchom a hospodárskymi a sociálnymi cieľmi pre lokality kultúrneho dedičstva existuje kompromis

74 Vytvorením sociálno-ekonomického vplyvu s pomocou investícií z EFRR v oblasti kultúrnych pamiatok sa členské štáty zaoberajú prevažne prostredníctvom stratégií na podporu cestovného ruchu (pozri bod ***56***). Účinky týchto investícií sa merajú prostredníctvom „zvýšenia počtu návštevníkov lokalít“ (pozri bod ***66***). Tieto stratégie môžu mať opačný účinok, než je zachovanie lokalít kultúrneho dedičstva, ktoré sú už teraz vystavené problému masového turizmu. Poškodzovanie pamiatok v lokalitách kultúrneho dedičstva v dôsledku masového turizmu ako riziko označilo 38 % správcov týchto lokalít, ktorí odpovedali na náš prieskum (pozri ***graf 4***). Niektoré z kontrolovaných projektov už realizovali opatrenia na zníženie počtu turistov alebo na riadenie ich pohybu udržateľnejším spôsobom (pozri ***rámček 7***).

---

[47] Európska komisia, *Safeguarding Cultural Heritage from Natural and Man-Made Disasters*, porovnávacia analýza riadenia rizík v EÚ, 2018.

[48] Usmernenia k vykazovaniu prijalo kolégium a uverejnené boli v decembri 2019 (Ú. v. EÚ C 428, 20.12.2019, s. 8 – 33).

Rámček 7

Príklad opatrení na kontrolu vplyvu neúnosného cestovného ruchu

Knižnica Biblioteca Joanina zo začiatku osemnásteho storočia je jedným z klenotov portugalskej Univerzity v Coimbre, jednej z najstarších univerzít na svete, ktorá je na Zozname svetového dedičstva UNESCO. Bola navrhnutá tak, že jej architektonické prvky umožňujú ochraňovať bibliografické jednotky, ktoré sa v nej nachádzajú, udržiavaním stálej úrovne teploty a vlhkosti. Vzhľadom na každodenné turistické prehliadky a časté otváranie hlavných vstupných dverí z masívneho tíkového dreva sa teplota a úroveň prachu v interiéri pravidelne mení, čo má vplyv na dlhodobé uchovávanie starých a často veľmi vzácnych bibliografických diel.

V záujme obmedzenia vplyvu turistických prehliadok Univerzita v Coimbre zmenila hlavný vstup do pamiatky. Vstup je navyše obmedzený na skupiny s maximálnym počtom 60 ľudí v 20-minútových intervaloch a čas, ktorý môžu návštevníci stráviť na hlavnom podlaží, je obmedzený na 10 minút. Univerzita nedávno nadobudla aj odvzdušňovaciu komoru, ktorá obnovuje úroveň vlhkosti a zbavuje knihy húb a parazitov bez potreby používať chemické látky.

Biblioteca Joanina, Coimbra, Portugalsko

© ph. Henrique Patricio.

Architekt: Gaspar Ferreira.

Zdroj: Univerzita v Coimbre.

75 V týchto prípadoch by malo byť prioritou zachovanie pamiatky bez ohľadu na jej bezprostredný hospodársky a sociálny vplyv. V súčasnosti sa však z EFRR nemôže financovať opatrenie v rámci pamiatky, pokiaľ sa nepredpokladá, že bude mať uvedený vplyv, a to ani vtedy, keď je potrebné vykonať naliehavé práce (pozri body ***56*** až ***61***). A financovať sa nemôže ani z programu Kreatívna Európa. V minulosti to bolo možné v rámci programu Raphael[49], ktorý prebiehal od roku 1997 do roku 2000 a ktorého cieľmi bola starostlivosť o zachovanie, ochrana a rozvoj európskeho kultúrneho dedičstva.

Európska únia nedávno zvýšila úsilie o zabezpečenie zachovania kultúrneho dedičstva

76 V reakcii na požiar katedrály Notre Dame v Paríži v roku 2019 vyzvalo 28 ministrov kultúry členských štátov EÚ na vytvorenie európskej siete, ktorá sa bude špecializovať na ochranu európskeho dedičstva, a dohodli sa, že otázky ochrany by sa mali stať predmetom politík EÚ[50].

77 Komisia sa nepriamo zaoberá zmierňovaním rizík pre lokality kultúrneho dedičstva prostredníctvom nariadení v oblasti životného prostredia a energetickej hospodárnosti budov. Členské štáty od roku 2012 musia posudzovať vplyv verejných a súkromných projektov, ktoré majú významný vplyv na životné prostredie, na lokality kultúrneho dedičstva[51]. Od roku 2018 členské štáty nabádajú na to, aby sa „v súvislosti s budovami prechádzajúcimi významnou obnovou, zavádzali […] [systémy na riešenie otázok] protipožiarnej bezpečnosti a rizík súvisiacich s intenzívnou seizmickou aktivitou“[52].

78 V rámci Európskeho roka kultúrneho dedičstva Komisia spustila iniciatívu na ochranu kultúrneho dedičstva v ohrození, v rámci ktorej vykonala porovnávaciu analýzu riadenia rizík v EÚ, pričom sa zamerala na výmenu skúseností a podporu rozvoja spolupráce medzi členskými štátmi s cieľom riešiť dosah prírodných katastrov a katastrof spôsobených ľudskou činnosťou na kultúrne dedičstvo (pozri bod ***73***).

---

[49] Rozhodnutie č. 2228/97/ES, ktorým sa ustanovuje akčný program Spoločenstva v oblasti kultúrneho dedičstva (Ú. v. ES L 305, 8.11.1997, s. 31 – 38).

[50] Pozri bod ***59***.

[51] Článok 3 písm. d) smernice 2011/92/EÚ o posudzovaní vplyvov určitých verejných a súkromných projektov na životné prostredie, zmenenej smernicou 2014/52/EÚ (Ú. v. EÚ L 124, 25.4.2014, s. 1 – 18).

[52] Článok 7 smernice 2012/27/EÚ o energetickej efektívnosti, zmenenej smernicou (EÚ) 2018/844 (Ú. v. EÚ L 156, 19.6.2018, s. 75 – 91).

Takisto v rámci Európskeho roka kultúrneho dedičstva skupina odborníkov pod vedením rady ICOMOS vypracovala zásady kvality projektov financovaných z prostriedkov EÚ, ktoré môžu mať vplyv na kultúrne dedičstvo[53]. Komisia zatiaľ nezaujala stanovisko k tomu, ako sa tieto zásady majú prijať na úrovni EÚ a či sa prijmú.

Kontrolované kultúrne pamiatky vo všeobecnosti závisia od verejných subvencií a sú len málo stimulované k zvýšeniu svojich príjmov

Kontrolované kultúrne pamiatky vo všeobecnosti závisia od verejných subvencií

79 Analyzovali sme mieru samofinancovania kultúrnych pamiatok, ktorých projekty EFRR boli dokončené. Miera samofinancovania je podiel prevádzkových nákladov, ktoré sa opierajú o príjmy vytvorené prevádzkovými činnosťami lokality (tzv. vlastné zdroje). Pamiatku považujeme za finančne sebestačnú vtedy, ak sú jej vlastné príjmy vyššie alebo rovnaké ako prevádzkové náklady. Pri posudzovaní sme vychádzali z finančných účtov lokalít za rok 2018.

80 S výnimkou troch projektov ani jedna z 21 kontrolovaných kultúrnych pamiatok, pre ktoré boli k dispozícii údaje, nebola v roku finančne sebestačná. Prevádzka kultúrnych pamiatok závisí prevažne od verejných subvencií. Existujú aj súkromné dary, ich príspevok je však stále okrajový. V ôsmich z jedenástich kultúrnych pamiatok, ktoré v roku 2018 dostali dary, tieto dary pokryli menej než 3 % celkových ročných prevádzkových nákladov každej z týchto pamiatok.

81 Aj financovanie investičných nákladov kultúrnych pamiatok je veľmi závislé od subvencií. V prípade 13 z 23 kontrolovaných dokončených projektov boli investičné projekty EFRR úplne financované z verejných prostriedkov (z EÚ alebo od vnútroštátnych/miestnych verejných subjektov). Súkromné dary dostali len dva kontrolované projekty. Táto závislosť od verejných subvencií predstavuje riziko pre udržateľnú prevádzku kultúrnych pamiatok vzhľadom na to, že verejné orgány môžu zmenšiť objem finančných prostriedkov (pozri ***rámček 8***).

[53] ICOMOS, *European Quality Principles for EU-funded interventions with potential impact upon cultural heritage*, 2019.

Rámček 8

Príklad rizík, ktorým sú vystavené kultúrne pamiatky závislé od verejných subvencií, a potreba diverzifikovať zdroje príjmov

Európske centrum Solidarity v Gdansku v Poľsku od svojho založenia v roku 2012 veľmi výrazne záviselo od verejných subvencií. V roku 2019 poľský minister kultúry a národného dedičstva znížil príspevok ministerstva pre túto kultúrnu pamiatku. Centrum Solidarity muselo zorganizovať kampane na kolektívne financovanie (crowd-funding) prostredníctvom sociálnych médií, aby si zachovalo finančnú udržateľnosť a aby mohlo pokračovať vo svojich bežných činnostiach. Podľa centra takéto zmeny vo verejnej podpore neohrozujú jeho existenciu, v ich dôsledku by však bolo potrebné spraviť podstatné zmeny jeho činností.

Súčasný rámec financovania dostatočne nepodporuje tvorbu príjmov

82 V nariadení o spoločných ustanoveniach na roky 2014 – 2020 sa stanovuje požiadavka, že prijímatelia musia mať finančné kapacity na realizáciu financovaného projektu[54]. V prípade projektov, ktoré vytvárajú čisté príjmy, sa v nariadení o spoločných ustanoveniach od prijímateľov vyžaduje, aby vypracovali prognózu toku príjmov a nákladov, ktoré vytvorí projekt EÚ, s cieľom určiť tú časť investičných nákladov, ak existuje, ktorá sa musí financovať z prostriedkov EÚ[55]. Podľa návrhu nariadenia o spoločných ustanoveniach na roky 2021 – 2027 musia členské štáty preskúmať, či prijímatelia majú dostatočné prostriedky na pokrytie nákladov na prevádzku a údržbu[56].

83 Finančná udržateľnosť projektov tak je kritériom často využívaným riadiacimi orgánmi: vyžaduje sa v 20 z 21 výberových konaní, ktoré sme kontrolovali, či už na to, aby boli projekty v prvom rade potenciálne oprávnené na financovanie z EÚ (t. j. ako kritérium prípustnosti), alebo na udelenie bodov pri výbere projektov (t. j. ako výberové kritérium) – pozri ***prílohu V***.

84 Riadiace orgány považovali kontrolované projekty za finančne udržateľné z dôvodu existencie rámca inštitucionálnej podpory, ktorý v zásade zaručuje ich finančnú udržateľnosť. V prevažnej väčšine prípadov je však skutočná miera samofinancovania nižšia než v pôvodných prognózach v projektovej žiadosti (pozri ***graf 5***). Tri roky po dokončení projektu len dve zo 16 kontrolovaných kultúrnych

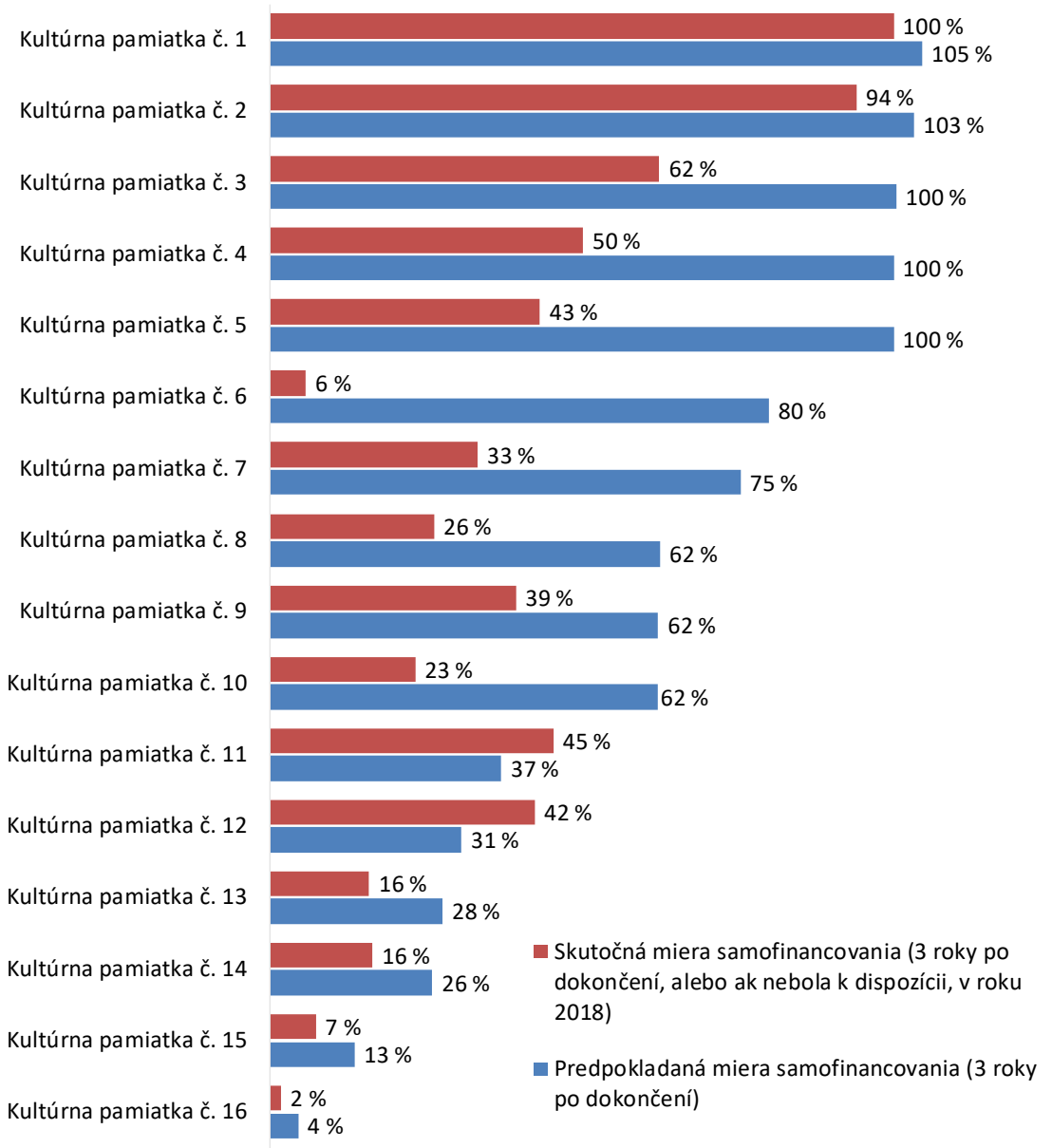
[54] Článok 125 ods. 3 písm. d) nariadenia o spoločných ustanoveniach.

[55] Článok 61 nariadenia o spoločných ustanoveniach.

[56] Článok 67 ods. 3 písm. d) dokumentu COM(2018) 375 final.

pamiatok, v prípade ktorých boli k dispozícii údaje, dosiahli úroveň pôvodných prognóz a v prípade šiestich pamiatok sa ich miera samofinancovania znížila o viac než o polovicu. Tento jav sa vysvetľuje rôznymi faktormi, ako sú príliš optimistické finančné prognózy alebo rozsiahle zmeny ekonomického modelu plánovaného v prípade kultúrnej pamiatky.

Graf 5 – Rozdiely medzi skutočnou mierou samofinancovania a mierou v prognózach



Poznámka: Graf sa týka dokončených projektov, v prípade ktorých boli k dispozícii údaje. Skutočná miera samofinancovania sa týka obdobia troch rokov po dokončení projektu, alebo ak nebola k dispozícii, roku 2018.

Zdroj: EDA, na základe finančných účtov prijímateľov.

85 Rámec EFRR nevytvára stimuly pre prijímateľov podpory, aby zvýšili svoj príjem. Z požiadaviek EFRR na projekty generujúce príjmy vyplýva, že čím vyššie sú čisté príjmy vznikajúce v dôsledku projektu, tým menšia podpora EÚ sa udeľuje[57]. V prípade štyroch kontrolovaných lokalít kultúrneho dedičstva však mal tok príjmov a nákladov v prognózach nízku relevantnosť. Dôvodom bola skutočnosť, že investície EÚ boli určené na konkrétne časti kultúrnej pamiatky (napr. strecha alebo konkrétna miestnosť), ktorým sa musí pripísať časť celkových nákladov a príjmov pamiatky, pričom takto pripísané náklady a príjmy vychádzali z odhadov a predpokladov, ktoré neboli vždy jasné.

86 Navyše sa vo výberových konaniach, ktoré sme kontrolovali, len zriedka poskytovali stimuly na príjmové činnosti. Iba v jednom prípade mohli žiadatelia získať až tri body, ak sa ich projektom zvýšil aktuálny podiel finančných prostriedkov zo súkromných zdrojov. Všetci národní odborníci v rozhovoroch uviedli, že kultúrne pamiatky nevyužívajú celý potenciál príjmových činností, ako je vytvorenie obchodov so suvenírmi, prenájom priestorov, rozvoj stratégií predaja lístkov alebo zvýšenie patronátu (pozri ***tabuľku 4***).

[57] Pozri aj bod 97 stanoviska Európskeho dvora audítorov č. 6/2018.

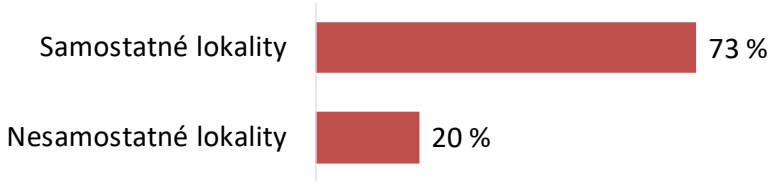
Tabuľka 4 – Príjmové činnosti využívané v kontrolovaných kultúrnych pamiatkach v našej vzorke, ktorých projekty EFRR boli v čase konania auditu dokončené

Členský štát/projekty		Predaj lístkov (napr. návštevy, predstavenia, výstavy)	Predajne (napr. suveníry, kníhkupectvo)	Catering (napr. kaviareň, reštaurácia)	Prenájom priestorov	Získavanie financovania (napr. sponzorstvo, dary)
Portugalsko	OLIVA Creative Factory	X	X	X	X	
	Kultúrne centrum Viana do Castelo	X				
	Cesta katedrál	X	X			X
Taliansko	Pompeje	X	X	X	X	X
	Villa Campolieto	X			X	X
	Divadlo San Carlo	X	X	X	X	X
	Konvent Sant Antonio					
Poľsko	Symfonický orchester poľského národného rozhlasu	X			X	
	Centrum Solidarity	X	X	X	X	X
	Pavilón štyroch kupol	X	X		X	X

Zdroj: Európsky dvor audítorov.

87 Na úrovni projektov kapacitu a stimuly kontrolovaných kultúrnych pamiatok na diverzifikáciu vlastných príjmov stále v mnohých prípadoch ovplyvňujú právne a finančné obmedzenia. Podľa odborníkov, s ktorými sme viedli rozhovory, sú kultúrne pamiatky často vystavené navzájom si odporujúcim stimulom. Napríklad vytvorenie ďalších príjmov môže mať za následok zníženie verejného financovania. Kultúrne pamiatky, ktoré sú administratívne a finančne nezávislé, majú v priemere vyššiu mieru samofinancovania (pozri ***graf 6***).

Graf 6 – Skutočná miera samofinancovania dokončených kontrolovaných projektov



Poznámka: Graf sa týka dokončených projektov, v prípade ktorých boli k dispozícii údaje. Skutočná miera samofinancovania sa týka obdobia troch rokov po dokončení projektu, alebo ak nebola k dispozícii, roku 2018.

Zdroj: Európsky dvor audítorov na základe finančných účtov prijímateľov.

Medzi finančnou udržateľnosťou a dosiahnutím kultúrnych a sociálnych cieľov existuje kompromis

88 Finančné obmedzenia so sebou prinášajú potrebu rozhodovať. Tieto rozhodnutia môžu viesť k nižším investíciám v oblasti zachovania fyzickej infraštruktúry, k zmenšeniu okruhu poskytovaných kultúrnych činností alebo k obmedzeniu prístupu do kultúrnej pamiatky spôsobenému potrebou zvýšiť vstupné. Medzi tým, čo sa od kultúrnych pamiatok očakáva na sociálnej a kultúrnej úrovni, a tým, čo môžu skutočne riešiť, treba nájsť rovnováhu (pozri ***rámček 9***).

Rámček 9

Kombinácia prístupu ku kultúre a finančnej stability

Múzeum Louvre-Lens poskytlo bezplatný prístup do svojej stálej expozície („Galéria času“) a do jednej zo sál s dočasnou expozíciou („Pavilón skla“) s cieľom zlepšiť prístup ku kultúre a zvýšiť rozmanitosť návštevníkov. Týmto opatrením sa podľa múzea zvýšil celkový počet návštevníkov[58] (14 % návštevníkov by múzeum nenavštívilo, keby museli platiť vstupné), znížila sa však finančná samostatnosť múzea, keďže v dôsledku opatrenia klesla miera jeho samofinancovania[59] (18 % namiesto očakávaných 27 %). Bezplatný vstup zatiaľ ostal zachovaný vďaka právnemu záväzku miestnych orgánov pokrývať prevádzkový deficit lokality.

Monitorovanie projektov členskými štátmi po dokončení projektu je obmedzené

89 Podľa právneho základu[60] musia prijímatelia udržiavať povahu a ciele projektu EÚ počas päťročného obdobia trvalosti operácií. Porušenie týchto povinností môže viesť k uplatneniu finančných opráv a k vymáhaniu poskytnutých finančných prostriedkov EÚ. V právnom rámci EÚ sa nestanovuje spôsob, akým musia riadiace orgány členských štátov zabezpečiť súlad s týmito požiadavkami. Za vymedzenie náležitých monitorovacích opatrení zodpovedajú členské štáty.

90 Riadiace orgány monitorujú projekty najmä počas fázy vykonávania. Hoci približne štvrtina ukazovateľov výsledkov stanovených pre dokončené projekty z našej vzorky nedosiahla v čase dokončenia projektu svoje ciele (pozri ***graf 3***), prijímatelia neniesli žiadne finančné následky. V predchádzajúcej správe sme už uviedli, že by sa mali uplatňovať mechanizmy stimulov, čo by malo viesť k skutočným finančným výhodám alebo sankciám[61]. Rada ICOMOS uviedla, že postupy monitorovania, ktoré pre projekty financované z EÚ stanovila EÚ a členské štáty, dostatočne nezohľadňujú prirodzené osobitosti kultúrneho sektora a kladú príliš veľa dôrazu na finančné aspekty bez toho, aby náležite posúdili skutočnú kvalitu projektov a ich vplyv na kultúru (pozri ***rámček 10***).

---

[58] *Louvre Lens, 5 ans de gratuité de la galerie du temps et du pavilion de verre: bilan et perspectives*, marec 2018, s. 12.

[59] Francúzsky dvor audítorov regiónov Nord/Pas-de-Calais/Picardie, *Établissement public de coopération culturelle « Louvre-Lens » Exercices 2011 et suivants, Relevé d'observations définitives*, 2015, s. 9.

[60] Článok 71 nariadenia o spoločných ustanoveniach.

[61] Body 54 až 56 informačného dokumentu EDA o zameraní na výkonnosť v politike súdržnosti, jún 2019.

Rámček 10

Príklad chýbajúceho zamerania na kultúrne aspekty

Lokalite Svetového dedičstva v Pompejach boli pridelené finančné prostriedky z EFRR vo výške približne 78 mil. EUR, ktoré boli určené na jej ochranu a propagáciu. Na rôznych miestach lokality prebehli práce. Na účely audítorskej návštevy sme do vzorky vybrali budovu Efebo, ktorá bola dokončená v decembri 2015.

Medzi intervencie vykonané na budove patrili reštaurátorské práce na letnom triklíniu, rímskej jedálni s výhľadom na záhradu pod pergolou podopretou štyrmi stĺpmi. Riadiaci orgán navštívil budovu Efebo s cieľom overiť vykázané výdavky. Správa potvrdila, že práce boli dokončené.

Tri roky po dokončení prác došlo na niekoľkých miestach k poškodeniu štruktúry. Počas monitorovacej kontroly uskutočnenej prijímateľom odborníci dospeli k záveru, že štruktúra bola narušená veľmi vysokým počtom návštevníkov, ktorí mali prístup k triklíniu, a neprítomnosťou ochrany na všetkých stranách štruktúry. Ochranné zariadenie z polykarbonátu bolo financované z kontrolovaného projektu EFRR, bolo však uložené v sklade a nebolo inštalované. Nainštalované bolo počas údržbových prác začiatkom roku 2019, tri roky po dokončení projektu. Táto chyba viedla k poškodeniu letného triklínia.

Letné triklínium, 1927

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

Letné triklínium, január 2016, po dokončení kontrolovaného projektu EFRR v roku 2015

Zdroj: Relazione tecnica, Casa dell'Efebo, január 2016, poskytol archeologický park Parco Archeologico di Pompei.

Letné triklínium, apríl 2019, počas audítorskej návštevy

Zdroj: Európsky dvor audítorov.

91 Systémy monitorovania navštívených členských štátov nezabezpečili systematickú kontrolu výkonnosti projektov po ich dokončení. Počas päťročného obdobia trvalosti sa výkonnosť môže kontrolovať *ad hoc* podľa vlastného uváženia členských štátov a po uplynutí tohto obdobia sa výkonnosť projektov ďalej nemonitoruje.

92 Na úrovni projektov sa len jedna z kontrolovaných kultúrnych pamiatok stala predmetom následného posúdenia s cieľom analyzovať hospodársky, sociálny alebo kultúrny vplyv projektu EFRR.

93 V prípade lokalít kultúrneho dedičstva sú monitorovacie opatrenia EFRR jasne v rozpore s opatreniami platnými pre UNESCO, Kultúrne trasy Rady Európy a s opatreniami samotnej Komisie pre lokality so značkou „Európske dedičstvo“. Napriek poskytovaniu finančných prostriedkov EFRR nevyžaduje časté monitorovanie po dokončení projektu. Postupy členských štátov v tejto oblasti sa počas päťročného obdobia udržateľnosti výrazne líšia. V programovom období 2014 – 2020 dva kontrolované členské štáty monitorujú niektoré projekty na mieste, zatiaľ čo jeden vykonáva len administratívne kontroly na základe správ predložených prijímateľmi. Naproti tomu uvedené medzinárodné značky vyžadujú systematické monitorovanie, i keď nemusia nevyhnutne poskytovať finančné prostriedky (pozri ***prílohu VII***).

Závery a odporúčania

94 Celkovo sme v audite dospeli k záveru, že neexistuje vhodný rámec, ktorý by zabezpečoval účinnosť a udržateľnosť investícií z EFRR v oblasti kultúrnych pamiatok.

Chýbajúce zameranie a obmedzená koordinácia investícií EÚ v oblasti kultúrnych pamiatok

95 V zmluvách sa stanovuje základný cieľ EÚ rešpektovať bohatú kultúrnu rozmanitosť a zabezpečiť zachovávanie a zveľaďovanie európskeho kultúrneho dedičstva. Kultúra patrí predovšetkým do právomoci členských štátov. Únia môže iba podnecovať spoluprácu medzi členskými štátmi a podporovať alebo dopĺňať ich činnosti (body ***05*** až ***16***).

96 Všeobecná stratégia Komisie Európa 2020 sa kultúre nevenuje. Hlavný strategický rámec EÚ pre kultúru tvoria spoločné strategické ciele, ktoré usmerňujú opatrenia EÚ v oblasti kultúry, ktoré sú stanovené v programoch a stratégiách Komisie pre kultúru a ktoré rozvíja Rada v pracovných plánoch pre kultúru. Tento rámec je zložitý. Existuje súbežne v rámci viacerých všeobecných strategických rámcov a cieľov EÚ s prekrývajúcimi sa obdobiami a niekoľkými vrstvami zodpovednosti. Strategické ciele vymedzené Komisiou sa netransformujú na jasné operačné ciele, neexistujú ustanovenia na monitorovanie plnenia stanovených cieľov ani ukazovatele na meranie pokroku. Transformácia cieľov na tvorbu politík na úrovni členských štátov je podľa Komisie stále problematická (body ***17*** až ***22***).

97 Strategický rámec pre kultúru sa vo financovaní z prostriedkov EÚ takisto odzrkadľuje iba čiastočne. Kultúrne aspekty sa začleňujú do jednotlivých politík alebo sa v nich zohľadňujú a prevažne sa chápu ako zdroj na pomoc pri dosahovaní iných priorít a cieľov EÚ prostredníctvom rôznych fondov EÚ. Z dvanástich analyzovaných fondov EÚ, ktoré majú potenciál podporovať kultúru, však iba nariadenie o programe Kreatívna Európa, čo je z hľadiska rozpočtu malý fond, obsahuje odkaz na stratégiu Komisie z roku 2007. Tým sa spochybňuje užitočnosť tejto stratégie (body ***23*** až ***24***).

98 Komisia vypracovala viacero iniciatív na podporu kultúrnych pamiatok, kultúrne iniciatívy EÚ však mali len veľmi malý vplyv na dostupnosť finančných prostriedkov EFRR pre prijímateľov podpory. V nariadení o EFRR sa stanovujú vyššie limity pre financovanie lokalít UNESCO, neobsahuje však podobné ustanovenia v prospech kultúrnych pamiatok, ktoré nesú nejaké označenie EÚ alebo sú zapojené do niektorej z kultúrnych iniciatív EÚ. Okrem toho je koordinácia medzi samotnými fondmi EÚ, pokiaľ ide o investície v oblasti kultúrnych pamiatok, veľmi obmedzená (body ***25*** až ***36***).

99 Na úrovni EÚ sa investície do infraštruktúry financujú prevažne z prostriedkov EFRR. Európsky fond regionálneho rozvoja je dôležitým zdrojom financovania investícií určených na kultúrne pamiatky približne v jednej tretine členských štátov. Investície v oblasti kultúrnych pamiatok sa však nepovažujú za prioritu EFRR, ktorý podporuje iný cieľ zmluvy, ktorým je podpora sociálnej a hospodárskej súdržnosti. Našli sme príklady iniciatív členských štátov, ktorých cieľom je financovanie kultúrnych pamiatok a ktoré rozvíjajú programy financovania, ktoré stavajú na súkromných prostriedkoch (body ***37*** až ***51***).

Odporúčanie 1 – Zlepšiť súčasný strategický rámec pre kultúru v súlade s kompetenciami stanovenými v zmluvách

a) Komisia by s ohľadom na svoje právomoci mala členským štátom navrhnúť, aby v ďalšom pracovnom pláne pre kultúru stanovili jasné strategické a operačné ciele. Tieto ciele by sa mali pravidelne monitorovať prostredníctvom ukazovateľov so zámermi a čiastkovými cieľmi.

b) Vymedziť by sa mala zodpovednosť za plnenie týchto cieľov a mala by sa prideliť aj s náležitou úrovňou koordinácie v rámci Komisie.

c) Komisia by mala určiť a zainteresovaným stranám poskytnúť osvedčené postupy o tom, ako navrhovať, vyberať, financovať, realizovať a monitorovať/vykonávať následnú kontrolu projektov v oblasti kultúry financovaných z prostriedkov EÚ. Konkrétne by to mohlo zahŕňať stanovenie plánov údržby, rozvoj sociálnych aktivít a zapojenie kultúrnych pamiatok do iniciatív EÚ.

Časový rámec: do decembra 2022.

Odporúčanie 2 – Podporovať využívanie súkromných finančných prostriedkov na ochranu kultúrneho dedičstva Európy

S cieľom lepšie plniť cieľ v Zmluve o EÚ týkajúci sa ochrany európskeho kultúrneho dedičstva by Komisia mala:

a) zbierať osvedčené postupy o alternatívnych zdrojoch financovania z členských štátov;

b) v koordinácii s členskými štátmi preskúmať možnosť zostaviť mechanizmus založený na súkromných zdrojoch financovania lokalít kultúrneho dedičstva;

c) koordinovať takéto potenciálne iniciatívy s ostatnými iniciatívami EÚ v oblasti kultúry (napr. Európske dedičstvo, Európske hlavné mesto kultúry).

Časový rámec: do decembra 2022.

Zmiešaná účinnosť a udržateľnosť kontrolovaných projektov EFRR

100 Napriek snahe EÚ zvýšiť spoločenský dosah intervencií v oblasti kultúry sú ciele operačných programov EFRR a projektov prevažne hospodárske. K investíciám v oblasti kultúrnych pamiatok sa pristupuje ako k zdroju na zvýšenie konkurencieschopnosti hospodárstva alebo na rozvoj miestnych oblastí. Kontrolované operačné programy sa kultúrnymi aspektmi zaoberajú najmenej, hoci sa v nich jasne spomínajú ako ciele. Riadiace orgány EFRR pri výbere projektov často nepovažujú kultúrne aspekty za podstatné (body ***52*** až ***61***).

101 Plnenie projektov nebolo možné posúdiť vo všetkých dokončených kontrolovaných projektoch. Projekty v čase auditu prebiehali, zistili sme však niekoľko nedostatkov pri výbere a vykazovaní ukazovateľov, čo oslabuje schopnosť používať vykázané údaje na dosiahnutie záverov o plnení projektov. Navyše v dôsledku povahy ukazovateľov výsledkov EFRR dosiahnutie cieľov operačných programov nie vždy závisí priamo od výkonnosti jednotlivých projektov (body ***62*** až ***67***).

102 Požiadavky EFRR neriešia fyzické zachovanie financovaných kultúrnych pamiatok. Napriek neustálej potrebe údržby lokalít kultúrneho dedičstva a napriek niekoľkým rizikám pre ich zachovanie, ktorým sú vystavené, ani jeden z kontrolovaných projektov EFRR nemusel pri podávaní žiadosti o poskytnutie finančných prostriedkov z EÚ preukazovať, že ich lokalita bude po dokončení projektu zachovaná, ani nemusel predložiť plán údržby. Navyše z fondu EFRR nemožno financovať zachovanie ohrozených pamiatok, pokiaľ sa nepredpokladá, že príslušné práce budú mať

bezprostredný hospodársky a sociálny účinok, a nemožno ho financovať ani z programu Kreatívna Európa. V minulosti to bolo možné v rámci predchádzajúceho fondu EÚ Raphael. V prípade lokalít, ktoré už zažívajú problémy spojené s masovým turizmom, by dosiahnutie hospodárskeho vplyvu, často realizovaného prostredníctvom stratégií na podporu cestovného ruchu, mohlo mať opačný účinok než ich zachovanie (body ***68*** až ***75***).

103 Európska únia nedávno zvýšila úsilie o zabezpečenie zachovania kultúrneho dedičstva. Na úrovni členských štátov sa však v rámci EFRR nevyžaduje, aby členské štáty zahrnuli lokality kultúrneho dedičstva, ktoré sú kultúrnymi pamiatkami najviac vystavenými prírodným nebezpečenstvám, do svojich národných alebo regionálnych hodnotení rizík požadovaných podľa právnych predpisov EÚ (body ***76*** až ***78***).

104 Prevádzka a financovanie investičných nákladov kontrolovaných kultúrnych pamiatok vo všeobecnosti závisí od verejných subvencií. Rámec EFRR nevytvára stimuly pre prijímateľov podpory, aby zvýšili svoj príjem. Z požiadaviek EFRR na projekty generujúce príjmy vyplýva, že čím vyššie sú čisté príjmy vznikajúce v dôsledku projektu, tým menšia je podpora EÚ. Vo výberových konaniach, ktoré sme kontrolovali, sa takisto len zriedka poskytovali stimuly na príjmové činnosti (body ***79*** až ***88***).

105 Monitorovanie projektov po dokončení projektu je obmedzené. Systémy monitorovania v kontrolovaných členských štátoch umožňujú overovanie výkonnosti projektov *ad hoc* počas päťročného obdobia trvalosti vyžadovaného v práve Únie, ale po uplynutí tohto obdobia sa výkonnosť projektov ďalej nemonitoruje. Navyše výkonnosť projektov nemala vplyv na výšku finančných prostriedkov z EFRR, ktoré prijali prijímatelia v ktoromkoľvek z kontrolovaných projektov (body ***89*** až ***93***).

Odporúčanie 3 – Posilniť finančnú udržateľnosť kultúrnych pamiatok financovaných z prostriedkov EFRR

S cieľom neodradzovať prijímateľov od zvyšovania ich vlastných príjmov by Komisia mala preskúmať a navrhnúť jednoduchšie formy podpory investícií z EFRR v oblasti kultúrnych pamiatok.

Na zníženie závislosti od verejných subvencií by sa pri financovaní z EFRR vo fáze výberu projektov mali uprednostňovať projekty, ktoré obsahujú plány na zlepšenie svojpomocne zabezpečovanej finančnej udržateľnosti kultúrnych pamiatok (napr. diverzifikácia vlastných zdrojov príjmov a zvýšenie miery spoliehania sa na nich).

Časový rámec: včas vzhľadom na rokovania o operačných programoch na programové obdobie 2021 – 2027.

Odporúčanie 4 – Prijať konkrétnejšie opatrenia na zachovanie lokalít kultúrneho dedičstva

Komisia by pri rokovaniach o operačných programoch mala členským štátom odporučiť, aby lokality kultúrneho dedičstva zahrnuli do národných alebo regionálnych plánov riadenia rizika katastrof vyžadovaných v navrhovanom nariadení o spoločných ustanoveniach. To by členské štáty motivovalo určiť riziká zachovávania lokalít kultúrneho dedičstva a naplánovať vhodné opatrenia na ich zmiernenie.

Časový rámec: včas vzhľadom na rokovania o operačných programoch na programové obdobie 2021 – 2027.

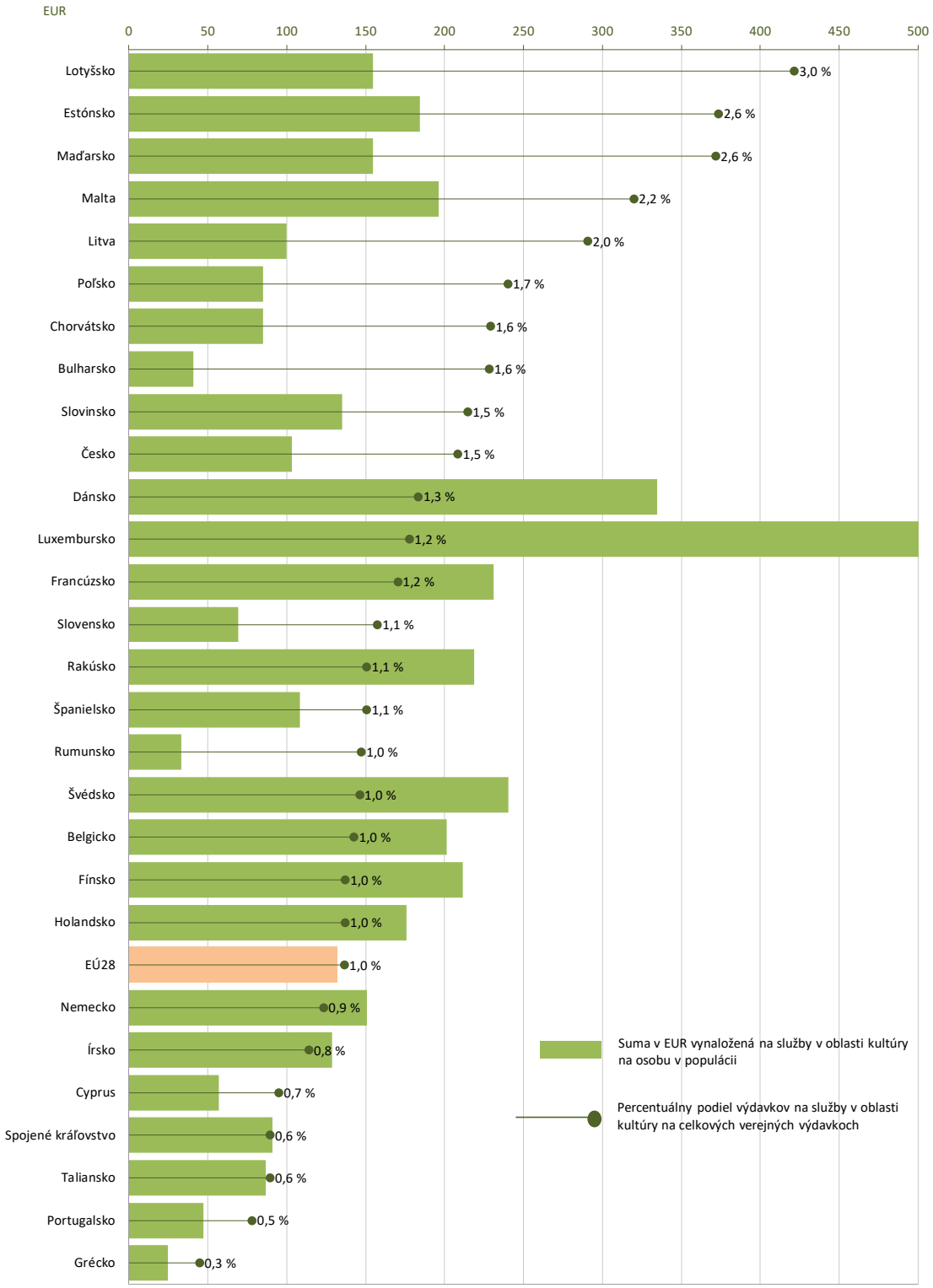
Túto správu prijala komora II, ktorej predsedá Iliana Ivanova, členka Dvora audítorov, v Luxemburgu na svojom zasadnutí dňa 26. februára 2020.

Za Európsky dvor audítorov

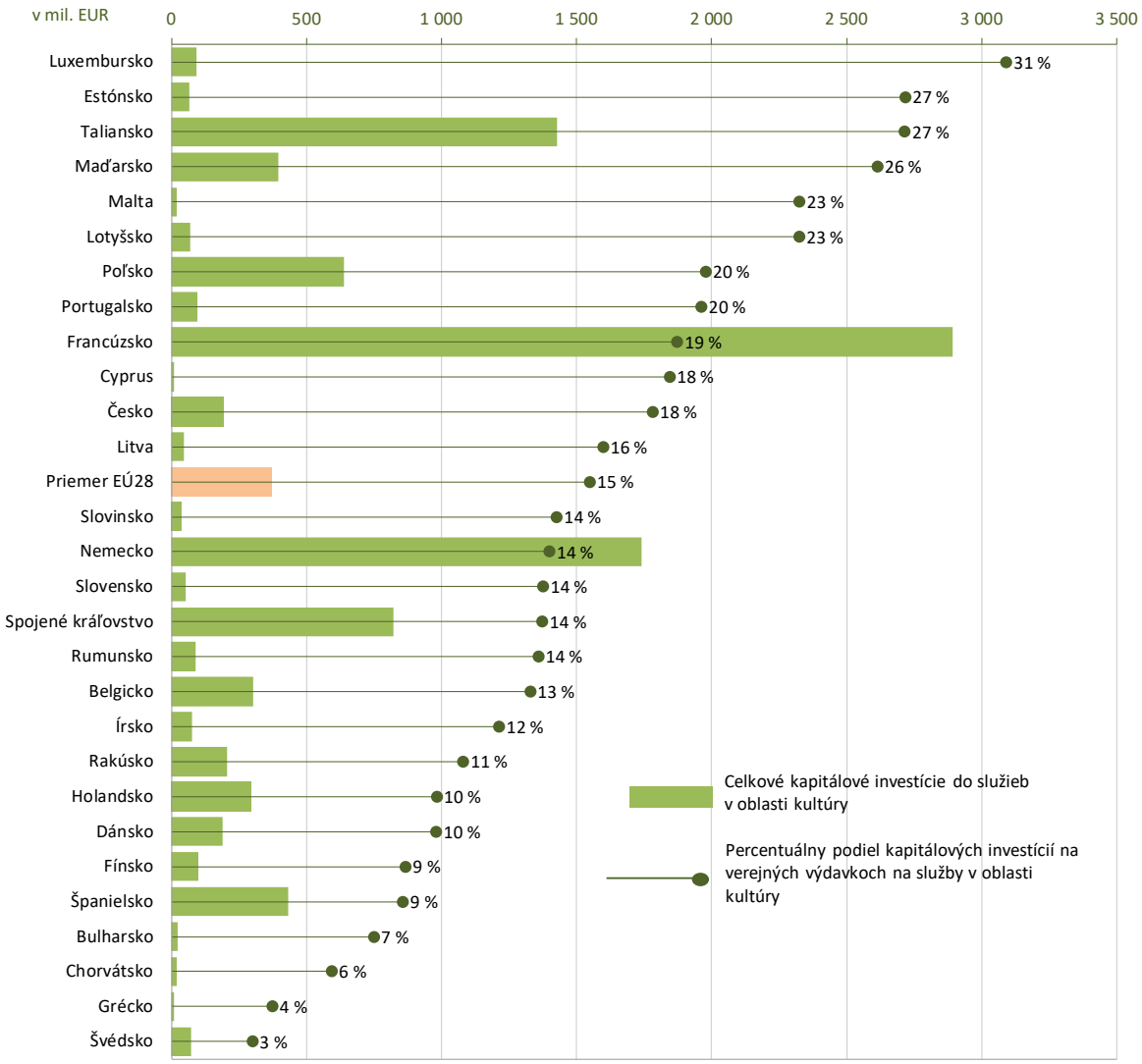
Klaus-Heiner Lehne
predseda

Annex I – Prehľad verejných výdavkov na služby v oblasti kultúry v roku 2017

Výdavky na služby v oblasti kultúry na obyvateľa a v percentách celkových verejných výdavkov



Kapitálové investície do služieb v oblasti kultúry (absolútna suma a percentuálny podiel z celkových verejných výdavkov na služby v oblasti kultúry)



Poznámky: 1.) Na odhad investícií členských štátov v oblasti kultúrnych pamiatok používame údaje úradu Eurostat o verejných výdavkoch na služby v oblasti kultúry (klasifikácia výdavkov verejnej správy COFOG: GF08.2). Ide o najpresnejší dostupný odhad. Kapitálové investície do služieb v oblasti kultúry zahŕňajú: investičné granty (D92), tvorbu hrubého fixného kapitálu (P.51g) a nadobudnutie mínus úbytok nefinančných neprodukovaných aktív (NP). Číselné údaje predstavujú prostriedky vynaložené orgánmi vnútroštátnej a miestnej správy v roku 2017 (výdavky verejnej správy.

Zdroj: EDA, na základe údajov Eurostatu *General government expenditure by function (COFOG)*, kód údajov online: [gov_10a_exp].

Annex II – Prehľad fondov EÚ s cieľmi v oblasti kultúry

Program	Názov programu	Gestorské GR	Počet všeobecných cieľov	… so zmienkou o kultúre	Počet špecifických cieľov alebo investičných priorít	… s kultúrnym obsahom	Odkaz na stratégiu EÚ pre kultúru?	Finančné prostriedky dostupné pre investície v oblasti kultúrnych pamiatok?
Okruh 1A VFR: Konkurencieschopnosť pre rast a zamestnanosť								
HORIZONT 2020	Rámcový program pre výskum a inováciu	RTD	1	0	16	0	Nie	Nie
NPE	Nástroj na prepájanie Európy	MOVE	2	0	8	0	Nie	Nie
ERASMUS+	Program EÚ pre vzdelávanie, odbornú prípravu, mládež a šport	EAC	6	0	13	1	Nie	Nie
EFSI	Európsky fond pre strategické investície/záruka EÚ	ECFIN	7	1	27	1	Nie	Áno

Program	Názov programu	Gestorské GR	Počet všeobecných cieľov	… so zmienkou o kultúre	Počet špecifických cieľov alebo investičných priorít	… s kultúrnym obsahom	Odkaz na stratégiu EÚ pre kultúru?	Finančné prostriedky dostupné pre investície v oblasti kultúrnych pamiatok?
Okruh 1B VFR: Hospodárska, sociálna a územná súdržnosť								
EFRR	Európsky fond regionálneho rozvoja	REGIO	1	0	40	4	Nie	Áno
ESF	Európsky sociálny fond	EMPL	0	0	20	0	Nie	Nie
Kohézny fond	Kohézny fond	REGIO	1	0	16	0	Nie	Nie
Okruh 2 VFR: Udržateľný rast: prírodné zdroje								
EPFRV	Európsky poľnohospodársky fond pre rozvoj vidieka	AGRI	3	0	27	2	Nie	Áno
ENRF	Európsky námorný a rybársky fond	MARE	4	0	17	1	Nie	Áno
LIFE	Program pre životné prostredie a ochranu klímy	ENV	4	0	22	0	Nie	Nie
Okruh 3 VFR: Bezpečnosť a občianstvo								
Európa pre občanov	Európa pre občanov	HOME	2	0	2	0	Nie	Nie
Kreatívna Európa	Program Kreatívna Európa	EAC	2	2	4	4	Áno	Nie

Zdroj: Európsky dvor audítorov na základe nariadení EÚ, príslušných výzev a európskej stratégie pre kultúru z roku 2007 v znení prijatom prostredníctvom uznesenia Rady zo 16. novembra 2007.

Annex III – Zoznam kontrolovaných prioritných osí a súvisiacich operačných programov

Kontrolované operačné programy

Programové obdobie	Členský štát	Operačný program	Názov	Kontrolovaná prioritná os (PO)
2014 – 2020	Portugalsko	2014PT16M2OP002	Centro Region	PO 7. Potvrdenie udržateľnosti území PO 9. Posilnenie mestskej siete
	Taliansko	2014IT16RFOP001	Kultúra a rozvoj	PO 1. Posilnenie kultúrneho bohatstva
	Poľsko	2014PL16M1OP001	Infraštruktúra a životné prostredie	PO VIII. Ochrana kúltúrneho dedičstva a rozvoj kultúrnych zdrojov
	Francúzsko	2014FR16M0OP012	Nord-Pas de Calais	PO 4. Zvýšenie kapacity regiónu na prispôsobenie sa zmenám popri zlepšovaní atraktivity a zviditeľnenia
	Chorvátsko	2014HR16M1OP001	Konkurencieschopnosť a súdržnosť	PO 6. Ochrana životného prostredia a udržateľnosť zdrojov
	Rumunsko	2014RO16RFOP002	Regionálny operačný program	PO 5. Zlepšovanie mestského prostredia a zachovávanie, ochrana a udržateľné zhodnotenie kultúrneho dedičstva
	Nemecko	2014DE16RFOP008	Meklenbursko-Predpomoransko	PO 4. Podpora integrovaného udržateľného mestského rozvoja

Programové obdobie	Členský štát	Operačný program	Názov	Kontrolovaná prioritná os (PO)
2007 – 2013	Portugalsko	2007PT161PO002	Severný región	PO II. Hospodársky rozvoj konkrétnych zdrojov PO III. Posilnenie regionálneho rozmeru PO IV. Miestna a mestská súdržnosť
	Taliansko	2007IT161PO001	Kultúrne, prírodné a turistické zaujímavosti	PO 1. Zlepšenie a integrácia regionálneho rozmeru kultúrneho a prírodného dedičstva
	Poľsko	2007PL161PO002	Infraštruktúra a životné prostredie	PO XI. Kultúra a kultúrne dedičstvo
	Francúzsko	2007FR162PO017	Nord Pas-de-Calais	PO 4. Územný rozmer
	Chorvátsko	2007HR161PO003	Regionálna konkurencieschopnosť	PO 1. Rozvoj a modernizácia regionálnej infraštruktúry a zvýšenie atraktivity regiónov PO 2. Zvýšenie konkurencieschopnosti chorvátskej ekonomiky
	Rumunsko	2007RO161PO001	Regionálny operačný program	PO 5. Udržateľný rozvoj a podpora cestovného ruchu
	Nemecko	2007DE162PO010	Dolnosaský regionálny program (nezahŕňa Lüneburg)	PO 3. Podpora špecifickej infraštruktúry pre udržateľný rast

Annex IV IV – Zoznam kontrolovaných projektov

Členský štát	Názov projektu	Programové obdobie	Kontrolovaný Áno/Nie	Druh lokality	Stupeň samostatnosti	Situácia v čase auditu	Celková suma z EFRR (mil. EUR)*	Počet ukazovateľov výstupov	Počet ukazovateľov výsledkov
Portugalsko	Univerzita v Coimbre	2014 – 2020	Áno	Lokalita kultúrneho dedičstva	Samostatný	prebieha	neuvádza sa	1	0
Portugalsko	Convento Abrantes	2014 – 2020	Áno	Lokalita kultúrneho dedičstva	Nesamostatný	prebieha	neuvádza sa	1	1
Portugalsko	OLIVA	2007 – 2013	Áno	Nová kultúrna infraštruktúra	Nesamostatný	Dokončený v roku 2015	6,9	12	9
Portugalsko	Rota das Catedrais	2007 – 2013	Áno	Lokalita kultúrneho dedičstva	Samostatný	Dokončený v roku 2015	1,9	9	7
Portugalsko	Centro Cultural de Viana	2007 – 2013	Áno	Nová kultúrna infraštruktúra	Nesamostatný	Dokončený v roku 2014	10,7	2	1
Poľsko	Jasna Góra Częstochowa	2014 – 2020	Áno	Lokalita kultúrneho dedičstva	Samostatný	Dokončený v roku 2018	4,1	2	3
Poľsko	Toruň – staré mesto	2014 – 2020	Áno	Lokalita kultúrneho dedičstva	Nesamostatný	prebieha	neuvádza sa	5	4

Členský štát	Názov projektu	Programové obdobie	Kontrolovaný Áno/Nie	Druh lokality	Stupeň samostatnosti	Situácia v čase auditu	Celková suma z EFRR (mil. EUR)*	Počet ukazovateľov výstupov	Počet ukazovateľov výsledkov
Poľsko	Európske centrum solidarity v Gdansku	2007 – 2013	Áno	Nová kultúrna infraštruktúra	Samostatný	Dokončený v roku 2014	24,9	1	2
Poľsko	Pavilón štyroch kupol vo Vroclave	2007 – 2013	Áno	Lokalita kultúrneho dedičstva	Samostatný	Dokončený v roku 2015	12,2	2	2
Poľsko	NOSPR Katovice	2007 – 2013	Áno	Nová kultúrna infraštruktúra	Samostatný	Dokončený v roku 2014	33,7	2	2
Taliansko	Palazzo Lanfranchi, Matera	2014 – 2020	Áno	Lokalita kultúrneho dedičstva	Nesamostatný	prebieha	neuvádza sa	1	1
Taliansko	Ex Convento di Sant'Antonio	2014 – 2020	Áno	Lokalita kultúrneho dedičstva	Nesamostatný	Dokončený v roku 2017	2,7	1	2
Taliansko	Teatro di San Carlo di Napoli	2007 – 2013	Áno	Lokalita kultúrneho dedičstva	Samostatný	Dokončený v roku 2010	19,7	0	1
Taliansko	Villa Campolieto	2007 – 2013	Áno	Lokalita kultúrneho dedičstva	Samostatný	Dokončený v roku 2015	4,2	1	4

Členský štát	Názov projektu	Programové obdobie	Kontrolovaný Áno/Nie	Druh lokality	Stupeň samostatnosti	Situácia v čase auditu	Celková suma z EFRR (mil. EUR)*	Počet ukazovateľov výstupov	Počet ukazovateľov výsledkov
Taliansko	Pompei (Casa dell' Efebo)	2007 – 2013	Áno	Lokalita kultúrneho dedičstva	Samostatný	Dokončený v roku 2015	0,6	3	1
Rumunsko	Mănăstirea Moldovita	2007 – 2013	Nie	Lokalita kultúrneho dedičstva	Samostatný	Dokončený v roku 2012	1,1	6	8
Rumunsko	Muzeul Judetean Buzău	2007 – 2013	Nie	Lokalita kultúrneho dedičstva	Samostatný	Dokončený v roku 2015	4,7	3	11
Rumunsko	Palatul Patriarhiei, Bukurešť	2007 – 2013	Nie	Lokalita kultúrneho dedičstva	Samostatný	Dokončený v roku 2015	12,6	7	1
Francúzsko	Centre Eurorégional des cultures urbaines (Lille)	2007 – 2013	Nie	Nová kultúrna infraštruktúra	Nesamostatný	Dokončený v roku 2014	3,6	2	0
Francúzsko	Halle au sucre (Dunkerque)	2007 – 2013	Nie	Nová kultúrna infraštruktúra	Nesamostatný	Dokončený v roku 2014	6,9	2	0
Francúzsko	Musée du Louvre Lens	2007 – 2013	Nie	Nová kultúrna infraštruktúra	Samostatný	Dokončený v roku 2012	35,0	2	0

Členský štát	Názov projektu	Programové obdobie	Kontrolovaný Áno/Nie	Druh lokality	Stupeň samostatnosti	Situácia v čase auditu	Celková suma z EFRR (mil. EUR)*	Počet ukazovateľov výstupov	Počet ukazovateľov výsledkov
Chorvátsko	Muzej Rijeka (Karlovac)	2007 – 2013	Nie	Nová kultúrna infraštruktúra	Samostatný	Dokončený v roku 2016	4,7	8	3
Chorvátsko	Kneževa palača (Zadar)	2007 – 2013	Nie	Lokalita kultúrneho dedičstva	Nesamostatný	Dokončený v roku 2016	4,7	3	4
Chorvátsko	Ivanina kuća bajke (Ogulin)	2007 – 2013	Nie	Nová kultúrna infraštruktúra	Samostatný	Dokončený v roku 2013	0,9	5	3
Nemecko	Dom-Museum Hildesheim	2007 – 2013	Nie	Lokalita kultúrneho dedičstva	Nesamostatný	Dokončený v roku 2015	3,5	0	0
Nemecko	Kulturetage Oldenburg	2007 – 2013	Nie	Nová kultúrna infraštruktúra	Samostatný	Dokončený v roku 2011	2,0	0	0
Nemecko	Sprengel Museum Hannover	2007 – 2013	Nie	Nová kultúrna infraštruktúra	Nesamostatný	Dokončený v roku 2015	11,6	0	0

Poznámka: Ukazovatele sa týkajú hospodárskeho, sociálneho alebo kultúrneho rozmeru projektov.

Zdroj: Európsky dvor audítorov.

Annex V – Prehľad 21 kontrolovaných výberových konaní

Tabuľka predstavuje prehľad aspektov, ktorých splnenie riadiace orgány vyžadovali od prijímateľov, keď podávali žiadosť o financovanie z EFRR. Uvádza sa v nej, či sa požiadavky považovali za kritériá prípustnosti alebo za podmienky účasti. Kritériá prípustnosti musia byť splnené, aby sa prijímatelia mohli považovať za oprávnených na prijatie financovania, a musia zahŕňať kritériá oprávnenosti. Splnenie podmienok účasti prijímateľovi poskytuje výhodu (v podobe dodatočných bodov), nie je však povinné.

	Programové obdobie 2007 – 2013			Programové obdobie 2014 – 2020		
Aspekty vyžadované riadiacimi orgánmi/Percento výberových konaní, v ktorých sa od prijímateľov vyžadovalo dodržanie aspektu	**Kritériá prípustnosti**	**Podmienky účasti**	**Priznaná max. priemerná váha (ak sa priznáva)**	**Kritériá prípustnosti**	**Podmienky účasti**	**Priznaná max. priemerná váha (ak sa priznáva)**
Hospodársky vplyv projektu			23 %			26 %
Sociálny vplyv projektu			17 %			16 %
Nárast počtu návštevníkov			17 %			12 %
Integrácia do stratégie miestneho rozvoja			12 %			13 %
Kultúrny vplyv projektu						
– Kultúrna kvalita projektu			neuvádza sa			11 %
– Existencia kultúrnej značky (UNESCO alebo národná)			10 %			12 %
– Účasť na iniciatívach EÚ (alebo označeniach)			neuvádza sa			neuvádza sa
– Naliehavosť fyzickej intervencie			11 %			11 %
– Vplyv na dobré meno, propagácia dedičstva			neuvádza sa			8 %
Reštaurovanie/údržba lokality						
– Kvalita prác, ktoré sa majú vykonať			12 %			15 %
– Fyzická údržba, plány údržby			0 %			neuvádza sa
Finančná udržateľnosť						
– Nákladová účinnosť projektu			15 %			6 %
– Preukázanie finančnej udržateľnosti			12 %			7 %

Aspekt sa vyžaduje v 75 % až 100 % všetkých kontrolovaných výberových konaní
Aspekt sa vyžaduje v 50 % až 75 % všetkých kontrolovaných výberových konaní
Aspekt sa vyžaduje v 25 % až 50 % všetkých kontrolovaných výberových konaní
Aspekt sa vyžaduje v menej než 25 % všetkých kontrolovaných výberových konaní
Aspekt sa nevyžaduje v žiadnom z kontrolovaných výberových konaní

Zdroj: Európsky dvor audítorov.

Annex VI – Zoznam hlavných politických dokumentov relevantných pre kultúrne pamiatky

Názov dokumentu	Druh dokumentu	Rok
Potreba postaviť kultúrne dedičstvo do popredia v rámci všetkých politík EÚ	Závery Rady	2018
Európsky akčný rámec pre kultúrne dedičstvo	Pracovný dokument útvarov Komisie	2018
Európsky rok kultúrneho dedičstva	Rozhodnutie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2017/864	2017
Súdržná politika EÚ v oblasti kultúrneho a kreatívneho priemyslu	Uznesenie Parlamentu	2016
Na ceste k integrovanému prístupu ku kultúrnemu dedičstvu Európy	Uznesenie Parlamentu	2015
Na ceste k integrovanému prístupu ku kultúrnemu dedičstvu Európy	Oznámenie Komisie	2014
Mapovanie opatrení v oblasti kultúrneho dedičstva v rámci politík, programov a činností Európskej únie	Oznámenie Komisie	2014
Kultúrne dedičstvo ako strategický zdroj pre udržateľnú Európu	Závery Rady	2014
Podpora kultúrnych a tvorivých sektorov v záujme rastu a zamestnanosti v EÚ	Oznámenie Komisie	2012

Zdroj: Európsky dvor audítorov.

Annex VII – Hlavné prvky značky „Európske dedičstvo“, značky Svetové dedičstvo a značky Kultúrne trasy

	Európske dedičstvo EÚ[1)]	Svetové dedičstvo UNESCO[2)]	Kultúrne trasy Rady Európy[3)]
Vytvorenie	2011	1972	1987
Zodpovedné orgány	Členské štáty	Zmluvné štáty	Rada Európy, Rozšírená čiastočná dohoda (EPA) o kultúrnych trasách
Počet ocenených lokalít/sietí	38 lokalít	1 092 lokalít, z toho 373 v EÚ	38 vytvorených európskych sietí
Počet krajín s ocenenými lokalitami/sieťami	18	167	62
Hlavné všeobecné zásady	Podpora európskej integrácie, histórie, kultúry a hodnôt	Ochrana dedičstva mimoriadnej univerzálnej hodnoty	Podpora spoločnej európskej identity a hodnôt, medzikultúrneho dialógu, európskej pamäte, histórie a dedičstva
Hlavné kritériá na udelenie značky	Európsky význam	Mimoriadna univerzálna hodnota	Európska hodnota + nadnárodný rozmer + európska pamäť, história a dedičstvo
Frekvencia monitorovania	Každé 4 roky	Každých 6 rokov	Každé 3 roky
Vyhodnotenie na úrovni lokality	Na základe vlastnej správy	Na základe vlastnej správy	Vykonané nezávislým expertom
Hlavné monitorované aspekty	Spätná väzba súvisiaca s faktom lokality so značkou „Európske dedičstvo“ (výhody, počet návštevníkov atď.), činnosti na ďalšie obdobie, komunikačné potreby.	Stav ochrany, správa, postupy monitorovania, činnosti, riziká, nové právne predpisy, vplyv značky	Témy, činnosti a správa sietí, komunikácia a publikácie, vplyv na cestovný ruch a hospodársky vplyv, finančná situácia, riadenie
Reaktívne monitorovanie ohrozených lokalít	Nie	Áno	Nie
Možnosť odstúpenia	Áno	Áno	Áno, na základe ročného mimoriadneho hodnotenia

Zdroj: Európsky dvor audítorov na základe 1.) rozhodnutia č. 1194/2011/EÚ, ktorým sa ustanovuje akcia Európskej únie na podporu značky Európske dedičstvo (Ú. v. EÚ L 303, 22.11.2011, s. 1 – 9); 2.) operačných usmernení na vykonávanie Dohovoru o ochrane svetového dedičstva; 3.) informácií poskytnutých v programe Kultúrne trasy Rady Európy a uznesení CM/Res(2013)67, ktorým sa upravujú pravidlá na udeľovanie certifikátu „Kultúrna trasa Rady Európy“.

Annex VIII – Vývoj rámca EFRR pre investície v oblasti kultúrnych pamiatok

	2007 – 2013[1)]	2014 – 2020[2)]	Návrh Komisie na roky 2021 – 2027[3)]
Priority investícií súvisiacich s kultúrnymi pamiatkami	V nariadení neboli stanovené žiadne špecifické ciele ani investičné priority.	Investičná priorita 6c: „zachovanie, ochrana, podpora a rozvoj prírodného a kultúrneho dedičstva“ Investičná priorita 8b: „[…] zlepšenie prístupu k osobitným prírodným a kultúrnym zdrojom a ich rozvoja“ Investičná priorita 9a: „investície do […] sociálnej infraštruktúry […] prostredníctvom lepšieho prístupu k sociálnym, kultúrnym a rekreačným službám“	Špecifický cieľ 5 bod i): podpora integrovaného sociálneho, hospodárskeho a environmentálneho rozvoja, kultúrneho dedičstva a bezpečnosti v mestských oblastiach Špecifický cieľ 5 bod ii): podpora integrovaného sociálneho, hospodárskeho a environmentálneho miestneho rozvoja, kultúrneho dedičstva a bezpečnosti, vrátane vidieckych a pobrežných oblastí, aj pomocou miestneho rozvoja vedeného komunitou
Kódy výdavkov	058 zachovanie kultúrneho dedičstva 059 kultúrna infraštruktúra, s výnimkou služieb v oblasti kultúry	094 ochrana, rozvoj a podpora verejných aktív v oblasti kultúry a kultúrneho dedičstva	129 ochrana, rozvoj a podpora kultúrneho dedičstva a kultúrnych služieb
Ukazovatele výstupov	Pre kultúrne pamiatky nebol stanovený žiaden hlavný ukazovateľ.	Udržateľný cestovný ruch „Nárast v očakávanom počte návštev na podporovaných lokalitách kultúrneho a prírodného dedičstva a atrakcií“	Spoločný ukazovateľ: RCO 77 – kapacita infraštruktúry v oblasti kultúry a cestovného ruchu
Ukazovatele výsledkov	Pre kultúru nebol stanovený žiaden hlavný ukazovateľ.	V nariadení neboli stanovené žiadne spoločné ukazovatele výsledkov.	Spoločné ukazovatele: RCR 77 – turisti/návštevníci podporovaných miest RCR 78 – používatelia, ktorí využívajú podporovanú infraštruktúru v oblasti kultúry

Zdroje: Európsky dvor audítorov na základe: [1)] nariadenia č. 1083/2006 a nariadenia č. 1828/2006; [2)] nariadenia č. 1301/2013; [3)] pokiaľ ide o kódy výdavkov, pozri návrh nariadenia o spoločných ustanoveniach, COM(2018) 375 final, prílohy 1 až 22, 29.5.2018; pokiaľ ide o zvyšné informácie, pozri návrh nariadenia o EFRR/Kohéznom fonde, prílohy 1 a 2, COM(2018) 372 final, 29.5.2018.

Annex IX – Hlavné ciele vybranej vzorky prioritných osí a ich meranie pomocou ukazovateľov výsledkov

	Sociálne		Kultúrne		Hospodárske	
	2014 – 2020	**2007 – 2013**	**2014 – 2020**	**2007 – 2013**	**2014 – 2020**	**2007 – 2013**
Chorvátsko	Zvýšenie zamestnanosti	Napriek tomu, že cieľ nie je vymedzený, existuje ukazovateľ výsledkov.	Zveľaďovanie kultúrneho dedičstva	Vymedzený nebol nijaký cieľ ani ukazovateľ výsledkov.	Zvýšenie výdavkov na zamestnanosť a cestovný ruch	Rozvoj podnikateľského prostredia a konkurenciesch opnosti MSP
Francúzsko	Podpora sociálnej transformácie	Podpora sociálnej súdržnosti	Zachovanie a rozvoj regionálneho dedičstva	Obnova lokalít kultúrneho dedičstva a vybudovanie múzea Louvre-Lens	Podpora hospodárskej transformácie	Posilnenie regionálnej výnimočnosti a atraktívnosti
Nemecko	Vymedzený nebol nijaký cieľ ani ukazovateľ výsledkov.	Napriek tomu, že cieľ nie je vymedzený, existuje ukazovateľ výsledkov.	Zlepšenie udržateľného využívania kultúrneho dedičstva	Vymedzený nebol nijaký cieľ ani ukazovateľ výsledkov.	Zachovanie atraktivity miest	Využívanie turistického potenciálu na zvýšenie konkurencieschop nosti
Taliansko	Zlepšenie podmienok a štandardov využívania kultúrneho dedičstva	Zlepšenie využívania kultúrnych a prírodných zdrojov	Zlepšenie podmienok a štandardov ponuky kultúrneho dedičstva	Zlepšenie zachovávania kultúrnych a prírodných zdrojov	Podpora kultúrneho dedičstva a cestovného ruchu v prospech národného rastu	Zvýšenie atraktivity regionálnych území

	Sociálne		Kultúrne		Hospodárske	
Poľsko	Lepšia prístupnosť kultúrnych pamiatok	Zlepšenie prístupu ku kultúre a účinné využívanie kultúrneho dedičstva	Vymedzený nebol nijaký cieľ ani ukazovateľ výsledkov.	Zlepšenie kultúrnej infraštruktúry a zachovanie kultúrneho dedičstva	Zvýšenie hospodárskej konkurencieschopnosti	Zvýšenie atraktivity Poľska
Portugalsko	Zvýšenie spokojnosti obyvateľstva	Miestna a mestská súdržnosť prostredníctvom posilnenia kolektívnych služieb	Podpora posilnenia kultúrneho dedičstva	Podpora kultúry a kreativity	Potvrdenie regiónu ako turistickej destinácie	Hospodársky rozvoj konkrétnych zdrojov
Rumunsko	Zvyšovanie kvality života	Vytváranie pracovných miest prostredníctvom rozvoja cestovného ruchu	Zachovanie a zhodnotenie kultúrneho dedičstva a kultúrnej identity	Reštaurovanie a udržateľné zhodnocovanie kultúrneho dedičstva	Posilnenie miestneho rozvoja	Udržateľný rozvoj a podpora cestovného ruchu

Žiadny ukazovateľ výsledkov pre tento cieľ
1 až 2 ukazovatele výsledkov
3 ukazovatele výsledkov alebo viac

Zdroj: Európsky dvor audítorov.

Skratky

EFRR: Európsky fond regionálneho rozvoja

EHMK: Európske hlavné mesto kultúry

EYCH: Európsky rok kultúrneho dedičstva

Fondy EŠIF: európske štrukturálne a investičné fondy

GR: generálne riaditeľstvo

NSU: nariadenie o spoločných ustanoveniach

OMK: otvorená metóda koordinácie

OP: operačný program

PD: partnerská dohoda

Glosár

Európske štrukturálne a investičné fondy (fondy EŠIF): Päť hlavných fondov EÚ, ktoré spoločne podporujú hospodársky rozvoj v celej EÚ: Európsky fond regionálneho rozvoja, Európsky sociálny fond, Kohézny fond, Európsky poľnohospodársky fond pre rozvoj vidieka a Európsky námorný a rybársky fond. Vzťahuje sa na ne spoločný súbor pravidiel.

Hospodársky cieľ: Cieľ, ktorý vo všeobecnosti súvisí s produktivitou a/alebo zamestnanosťou.

Kultúrny cieľ: Cieľ na ochranu a posilnenie hmotnej a nehmotnej kultúrnej rozmanitosti (kultúrne pamiatky, hudobné predstavenia, umelecké výstavy atď.).

Operačný program (OP): Základný rámec na vykonávanie projektov v oblasti súdržnosti financovaných EÚ v stanovenom období, v ktorom sa odzrkadľujú priority a ciele stanovené v partnerských dohodách medzi Komisiou a jednotlivými členskými štátmi.

Partnerská dohoda (PD): Dohoda medzi Komisiou a členským štátom alebo treťou krajinou/tretími krajinami v kontexte výdavkového programu EÚ, v ktorej sa stanovujú napríklad strategické plány, investičné priority alebo podmienky pre poskytovanie obchodnej alebo rozvojovej pomoci.

Sociálny cieľ: Cieľ zabezpečiť prístup ku kultúrnym pamiatkam pre všetky sociálne skupiny (vrátane znevýhodnených osôb a osôb so zdravotným postihnutím), demokratizovať poznanie, podporovať vzdelávanie a zamestnanosť.

ODPOVEDE KOMISIE NA OSOBITNÚ SPRÁVU EURÓPSKEHO DVORA AUDÍTOROV

„INVESTÍCIE EÚ V OBLASTI KULTÚRNYCH PAMIATOK: TÉMA, KTORÁ SI ZASLÚŽI LEPŠIE ZAMERANIE A KOORDINÁCIU“

ZHRNUTIE

VI: Druhá zarážka – Strategický rámec pre kultúrnu politiku v Európskej únii, ako ho navrhla Európska komisia (pozri najmä „novú európsku stratégiu pre kultúru“), sa zameriava na prínos, ktorý predstavuje kultúra pre európsku spoločnosť, hospodárstvo a medzinárodné vzťahy. Nezameriava sa konkrétne na podporu kultúrnych pamiatok.

Investície z EFRR do obnovy kultúrnych pamiatok často týmto pamiatkam umožňujú, aby sa následne zúčastňovali na kultúrnych iniciatívach na úrovni EÚ.

Tretia zarážka: Primárnym cieľom EFRR je prispievať k posilneniu hospodárskej, sociálnej a územnej súdržnosti. Podľa odôvodnenia 11 v rámci preambuly nariadenia o EFRR závisí dôvod oprávnenosti kultúry a podpory kultúrneho dedičstva na financovanie z EFRR od ich zahrnutia do územnej stratégie pre konkrétnu oblasť alebo v rozsahu, v akom prispievajú k rastu priaznivému pre zamestnanosť.

Kultúra je navyše oblasťou spadajúcou primárne do kompetencie jednotlivých členských štátov, kde Európska komisia musí dodržiavať zásadu subsidiarity.

VII: Operačné programy a projekty v rámci EFRR majú prevažne hospodárske a sociálne ciele v súlade s právnym základom politiky súdržnosti uvedeným v zmluve.

VIII: a) Komisia toto odporúčanie prijíma.

b) Komisia toto odporúčanie prijíma.

c) Komisia toto odporúčanie prijíma.

Súhrnným nariadením, ktoré nadobudlo účinnosť v roku 2018, sa už zaviedli ďalšie možnosti zjednodušeného vykazovania nákladov pre spolufinancovanie z EFRR a tieto možnosti boli v návrhoch Komisie na obdobie po roku 2020 dokonca ešte rozšírené.

Pokiaľ ide o návrh Komisie, riadiace orgány musia overiť, že príjemcovia majú finančné zdroje a mechanizmy potrebné na pokrytie nákladov na prevádzku a údržbu.

d) Komisia toto odporúčanie prijíma.

PRIPOMIENKY

Strategický rámec pre opatrenia EÚ odzrkadľuje zmluvy a podpornú úlohu EÚ vo vzťahu ku kultúre. V súčasnej správe sa navyše analyzujú výhradne finančné prostriedky, ktoré sú k dispozícii na projekty v oblasti kultúrnej infraštruktúry (t. j. EŠIF), pričom vyjadrená domnienka sa týka finančných prostriedkov EÚ vo všeobecnosti.

17. V prípade investícií z EFRR je cieľom sociálno-ekonomický rozvoj. Všetky investície s kultúrnym rozmerom musia prispievať k dosiahnutiu tohto cieľa. Rámec pre podporu z EFRR je stanovený v prílohe I k nariadeniu o spoločných ustanoveniach.

Komisia rozlišuje medzi rámcom EÚ pre investície v oblasti kultúrnych pamiatok a rámcom EÚ pre opatrenia v oblasti kultúry.

19. Existuje len jeden strategický rámec EÚ pre kultúru a je ním nová európska stratégia pre kultúru.

23. Jediným fondom EÚ určeným osobitne na kultúru je program Kreatívna Európa, v ktorom sa zohľadňuje súčasná stratégia EÚ pre kultúru.

Ostatné fondy EÚ majú iné ciele a závisia od iných politických stratégií.

29. Žiadna z existujúcich „značiek“ EÚ pre kultúru nebola navrhnutá s cieľom mobilizovať financovanie z EÚ. Kultúrne iniciatívy Komisie a financovanie z EFRR majú svoje osobitné ciele, a teda nie sú navzájom podmienené.

Značka „Európske dedičstvo“ a iné iniciatívy Komisie, ako napríklad Európske hlavné mesto kultúry, sa často udeľujú mestám/lokalitám, ktoré už v minulosti získali investície z EFRR. Táto podpora z EFRR im umožnila následne získať príslušnú „značku“. Dobrým príkladom je mesto Vroclav, ktoré sa vďaka investíciám z EFRR v rokoch 2007 – 2013 stalo Európskym hlavným mestom kultúry 2016.

31. Vymedzenie kritérií výberu projektov a samotný výber spadajú do kompetencie členských štátov. Monitorovací výbor skúma a schvaľuje metodiku a kritériá použité pri výbere operácií [článok 110 ods. 2 písm. a) nariadenia o spoločných ustanoveniach].

34. Jednotlivé fondy EÚ sú navrhnuté tak, aby sa navzájom dopĺňali. Pokiaľ ide o EŠIF v rámci zdieľaného riadenia, členské štáty mali v dohodách o partnerstve stanoviť opatrenia „*v súlade s inštitucionálnym rámcom členských štátov na zabezpečenie koordinácie medzi EŠIF a inými finančnými nástrojmi Únie a vnútroštátnymi finančnými nástrojmi a s EIB* [článok 15 ods. 1 písm. b) bod i) nariadenia o spoločných ustanoveniach].

36. Požiadavka zaviesť mechanizmy na zabezpečenie koordinácie medzi EŠIF a inými finančnými nástrojmi Únie a vnútroštátnymi nástrojmi financovania a s EIB neznamená, že sa majú zriadiť podrobné mechanizmy koordinácie pre každý špecifický typ investícií financovaných z EŠIF. Týka sa to najmä investícií, ako je napríklad podpora kultúrnych pamiatok, ktoré majú vo väčšine programov EFRR obmedzenú veľkosť.

37. Pozri odpoveď Komisie na bod 23.

39. V nariadení o spoločných ustanoveniach sa od členských štátov vyžaduje, aby Komisii systematicky nahlasovali finančné údaje za EFRR (vzorové tabuľky pre pravidelné vykazovanie sú uvedené vo vykonávacom nariadení Komisie).

40. Neexistuje žiadne nariadenie EÚ osobitne venované štatistike v oblasti kultúry. Väčšina štatistických údajov EÚ v oblasti kultúry je odvodená z rozličných prieskumov a zberov údajov, ktoré sú regulované (povinné), napr. výberové zisťovanie pracovných síl EÚ, štrukturálna podniková štatistika, národné účty. Kultúrne položky však nie je vždy možné vo výsledkoch týchto prieskumov uvádzať oddelene (t. j. podrobné údaje relevantné pre oblasť kultúry nie sú v údajoch postupovaných Eurostatu k dispozícii).

43. Komisia pripomína, že EFRR nemá za cieľ poskytovať takýto rámec pre kultúrne pamiatky.

Komisia zdôrazňuje, že vymedzenie rámcov investícií v oblasti kultúrnych pamiatok nie je v právomoci EÚ, ale v právomoci členských štátov.

48. Komisia poznamenáva, že obmedzenie pre malú kultúrnu infraštruktúru nebolo súčasťou návrhu Komisie na súčasné nariadenie o EFRR [KOM(2011) 614 v konečnom znení], ale zaviedli ho spoluzákonodarcovia pri rokovaniach s Európskym parlamentom a Radou.

50. Komisia musí v porovnaní s inými sektormi, ako je doprava alebo životné prostredie, stanoviť v prípade investícií do kultúry priority a zabezpečiť, aby existovali podmienky na maximalizáciu ich účinkov, čo je dôvod, pre ktorý môže dôjsť k určitým zníženiam prostriedkov.

51. Komisia zdôrazňuje, že od členských štátov môže požadovať len to, aby navrhli svoje dohody o partnerstve a operačné programy v súlade s nariadeniami, ktoré schválili spoluzákonodarcovia. V nariadení o spoločných ustanoveniach sa od členských štátov vyžaduje, aby využívali EŠIF s cieľom účinne prispievať k stratégii Únie na zabezpečenie inteligentného, udržateľného a inkluzívneho rastu. Zosúladenie s akoukoľvek stratégiou pre kultúru sa v ňom nevyžaduje.

52. Komisia sa domnieva, že účinnosť investícií EFRR možno posúdiť iba na základe cieľov EFRR: podpora hospodárskej, sociálnej a územnej súdržnosti.

61. Zameranie projektov financovaných z EFRR závisí od tematického cieľa, v rámci ktorého sú financované. Tematické ciele 1 až 3 sú zamerané na rast a konkurencieschopnosť. Projekty v oblasti

kultúry v rámci tematického cieľa 6 sa však zameriavali na zachovanie a ochranu životného prostredia a podporu efektívneho využívania zdrojov. Alebo v prípade investície v rámci tematického cieľa 9 (napr. v oblasti prístupu k službám v oblasti kultúry) bol projekt zameraný na podporu sociálnej inklúzie, boj proti chudobe a akejkoľvek diskriminácii.

Spoločná odpoveď na body 63 a 64

Komisia zdôrazňuje, že aj napriek tomu, že určité ukazovatele výsledkov sa v čase ukončenia príslušných projektov nedosiahli, je však možné, že sa dosiahnu v čase ukončovania príslušných programov, keďže výsledky sa prejavia až časom.

Komisia poznamenáva, že existujú regulatórne požiadavky na stanovovanie ukazovateľov výsledkov v prioritných osiach, no nie na úrovni projektov.

65. Komisia zdôrazňuje, že v programovom období 2014 – 2020 sa zaviedli prísnejšie požiadavky na podávanie správ o výkonnosti. Vnútroštátne audity a audity EÚ sa vykonávajú v súvislosti so systémami, ktoré sa používajú na zber, overovanie a vykazovanie ukazovateľov. Nespoľahlivosť údajov o výkonnosti sa považuje za slabé miesto v systéme riadenia a kontroly a môže viesť k pozastaveniu platieb.

Komisia sa domnieva, že hoci ešte stále existuje priestor na zlepšenie, ide tu o významné kroky a výrazný stimul pre orgány zodpovedné za program smerom k posilneniu spoľahlivosti.

66. Komisia poznamenáva, že v určitých prípadoch boli čiastočné reštaurátorské práce nevyhnutné v tom zmysle, že ich nevykonanie mohlo viesť k zatvoreniu pamiatky, vzhľadom na čo zvyšovanie počtu návštevníkov nie je vždy primárnym cieľom.

Spoločný ukazovateľ EFRR týkajúci sa „zvýšenia očakávaného počtu návštev podporovaných lokalít kultúrneho a prírodného dedičstva a atraktívnosti“ vyjadruje predbežný odhadovaný nárast počtu návštev lokality v roku, ktorý nasleduje po dokončení projektu. Riadiace orgány stanovujú metodiku odhadovania očakávaného počtu návštevníkov, ktorá môže byť založená na analýze dopytu. Od riadiacich orgánov sa neočakáva, že v rámci tohto spoločného ukazovateľa budú informovať o skutočnom počte návštevníkov.

67. V rámci zdieľaného riadenia Komisia monitoruje agregované výstupy a výsledky na úrovni programov a priorít. Neexistuje žiadna regulačná požiadavka zavedenia ukazovateľov výsledkov na úrovni jednotlivých projektov. Dobre navrhnutou logikou intervencie sa zabezpečí, aby výstupy a výsledky na úrovni projektu prispeli k dosiahnutiu očakávaných výsledkov operačných programov, na ktoré majú vplyv aj vonkajšie faktory. Práve preto sa Komisia domnieva, že posudzovanie miery prispenia projektov k plneniu cieľov programu na základe ich ukazovateľov výsledkov nemožno merať prostredníctvom výkonnosti jednotlivých projektov, no treba uskutočniť hodnotenie vplyvu.

69. Komisia zdieľa túto obavu a pripomína, že existuje zákonná povinnosť príjemcu vrátiť príspevok EÚ, ak v operácii do piatich rokov od poslednej platby v prospech príjemcu dôjde k významnej zmene (článok 71 nariadenia o spoločných ustanoveniach). V tomto zmysle by neudržiavanie reštaurovanej kultúrnej pamiatky mohlo predstavovať podstatnú zmenu vo vykonávacích podmienkach operácie, ktorá ohrozuje pôvodné ciele investície z EFRR.

72. Prideľovanie prostriedkov z EFRR na projekty sa riadi cieľmi politiky súdržnosti a osobitnými cieľmi uvedenými v operačných programoch, ktoré väčšinou nie sú zamerané na kultúru.

73. Komisia zdôrazňuje, že nemá právomoci ísť nad rámec požiadaviek na podávanie správ uvedených v článku 6 rozhodnutia č. 1313/2013/EÚ o mechanizme Únie v oblasti civilnej ochrany. Na základe tohto rozhodnutia sú členské štáty povinné dať Komisii k dispozícii zhrnutie svojich posúdení rizika a posúdení spôsobilostí v oblasti riadenia rizík so zameraním na kľúčové riziká identifikované na vnútroštátnej (alebo regionálnej) úrovni.

74. Tento spoločný ukazovateľ „zvýšenie počtu návštevníkov lokalít“ operačné programy využívajú len vtedy, keď je relevantný pre podporované operácie. Podpora z EFRR nebráni vnútroštátnym orgánom v tom, aby uplatňovali opatrenia na zachovanie lokalít kultúrneho dedičstva.

75. Pozri odpoveď Komisie na bod 17.

85. Táto problematika sa spomína aj v pravidlách uplatňovania výnimiek v prípade štátnej pomoci, ktoré treba dodržiavať od roku 2014 pri poskytovaní podpory z EFRR. V uvedených pravidlách sa najmä uvádza, že v prípade investícií do kultúry a zachovania kultúrneho dedičstva výška pomoci nesmie prekročiť rozdiel medzi oprávnenými nákladmi a prevádzkovým ziskom investície.

90. Nedosiahnutie ukazovateľov výsledkov pre projekty v rámci programov EFRR na roky 2007 – 2013 nespôsobilo žiadne finančné dôsledky, pretože takéto ustanovenie nebolo zahrnuté do nariadení na roky 2007 – 2013. V rámci zdieľaného riadenia sa mechanizmy stimulov, ktoré spomína Európsky dvor audítorov, môžu uplatniť len v prípade zmluvných mechanizmov medzi príjemcom projektu a riadiacim orgánom.

93. V nariadení o spoločných ustanoveniach sa vyžaduje, aby si operácie spolufinancované z EFRR zachovali svoju povahu, ciele a podmienky vykonávania počas obdobia aspoň 5 rokov od záverečnej platby príjemcovi. Dodržiavanie tohto regulačného ustanovenia monitorujú členské štáty.

Súčasná požiadavka na hodnotenie vplyvov všetkých intervencií z EFRR motivuje členské štáty k tomu, aby pri plánovaní a programovaní vykonávania intervencií uplatňovali strednodobú až dlhodobú perspektívu, čím sa implicitne vyrieši aj otázka trvalosti investičných výsledkov. Priame monitorovanie trvalosti výsledkov projektov však naďalej zostáva úlohou členských štátov.

ZÁVERY A ODPORÚČANIA

98. Komisia poznamenáva, že značky/iniciatívy EÚ často získavajú lokality, ktoré boli novovybudované alebo zrenovované vďaka financovaniu z EFRR.

Odporúčanie 1 – Zlepšiť súčasný strategický rámec pre kultúru v rámci pôsobnosti zmlúv

Komisia toto odporúčanie prijíma.

Odporúčanie 2 – Povzbudiť využívanie súkromných prostriedkov na ochranu kultúrneho dedičstva Európy

Komisia toto odporúčanie prijíma.

102. Nariadenie o EFRR neobsahuje ako nezávislý cieľ fyzické zachovávanie financovaných kultúrnych pamiatok. Okrem toho nemožno z EFRR financovať zachovávanie ohrozených lokalít bez toho, že by to bolo zahrnuté do národnej alebo regionálnej stratégie rozvoja.

105. Komisia poznamenáva, že v nariadení o spoločných ustanoveniach sa nevyžaduje monitorovanie výkonnosti projektu po uplynutí regulačného päťročného obdobia trvalosti projektu. Súčasná požiadavka na hodnotenie vplyvov všetkých intervencií z EFRR motivuje členské štáty k tomu, aby pri plánovaní a programovaní vykonávania intervencií uplatňovali strednodobú až dlhodobú perspektívu, čím sa implicitne vyrieši aj otázka trvalosti investičných výsledkov. Priame monitorovanie trvalosti výsledkov projektov však naďalej zostáva úlohou členských štátov.

Uplatňovanie systémov stimulov a sankcií v závislosti od výkonnosti projektu patrí medzi právomoci jednotlivých členských štátov.

Odporúčanie 3 – Posilniť finančnú udržateľnosť kultúrnych pamiatok financovaných z prostriedkov EFRR

Komisia toto odporúčanie prijíma.

Súhrnným nariadením, ktoré nadobudlo účinnosť v roku 2018, sa už zaviedli ďalšie možnosti zjednodušeného vykazovania nákladov pre spolufinancovanie z EFRR a tieto možnosti boli v návrhoch Komisie na obdobie po roku 2020 dokonca ešte rozšírené.

Pokiaľ ide o návrh Komisie, riadiace orgány musia overiť, že príjemcovia majú finančné zdroje a mechanizmy potrebné na pokrytie nákladov na prevádzku a údržbu.

Odporúčanie 4 – Prijatie konkrétnejších opatrení na zachovanie lokalít kultúrneho dedičstva

Komisia toto odporúčanie prijíma.

Audítorský tím

V osobitných správach Európskeho dvora audítorov sa predkladajú výsledky jeho auditov, ktoré sa týkajú politík a programov EÚ alebo tém riadenia súvisiacich s konkrétnymi rozpočtovými oblasťami. EDA vyberá a navrhuje tieto audítorské úlohy tak, aby mali maximálny dosah, pričom sa zohľadňujú riziká pre výkonnosť či zhodu, výška súvisiacich príjmov alebo výdavkov, budúci vývoj a politický a verejný záujem.

Tento audit výkonnosti vykonala audítorská komora II, ktorá sa špecializuje na výdavkové oblasti investícií na podporu súdržnosti, rastu a začlenenia a ktorej predsedá členka Európskeho dvora audítorov Iliana Ivanova. Audit viedol člen EDA Pietro Russo a podporu mu poskytli vedúca kabinetu Chiara Cipriani, atašé kabinetu Benjamin Jakob, hlavný manažér Emmanuel Rauch, vedúca úlohy Sara Pimentel a audítori Ana Popescu, Bernard Witkos, Dana Šmíd Foltýnová, Jussi Bright, Paulo Manuel Carichas, Sabine Maur-Helmes, Thierry Lavigne a Tristan Le Guen. Hannah Critoph a Richard Moore poskytli jazykovú podporu.

Zľava doprava: Sabine Maur-Helmes, Tristan Le Guen, Chiara Cipriani, Benjamin Jakob, Pietro Russo, Emmanuel Rauch, Sara Pimentel, Jussi Bright, Dana Šmíd Foltýnová.

Harmonogram

Udalosť	Dátum
Schválenie memoranda o plánovaní auditu (MPA) /začiatok auditu	12. 12. 2018
Oficiálne zaslanie návrhu správy Komisii (prípadne inému kontrolovanému subjektu)	6. 1. 2020
Schválenie konečnej verzie správy po námietkovom konaní	26. 2. 2020
Prijatie oficiálnych odpovedí Komisie (alebo iného kontrolovaného subjektu) vo všetkých jazykoch	24. 3. 2020

AUTORSKÉ PRÁVA

© Európska únia, 2020.

Politika týkajúca sa opakovaného použitia materiálov Európskeho dvora audítorov (EDA) je stanovená v rozhodnutí Európskeho dvora audítorov č. 6/2019 o politike otvoreného prístupu a opakovanom použití dokumentov.

Pokiaľ sa nestanovuje inak (napr. v osobitnom upozornení o autorských právach), obsah materiálov EDA vo vlastníctve EÚ podlieha licencii Creative Commons Attribution 4.0 International (CC BY 4.0). To znamená, že opakované použitie je povolené pod podmienkou, že sa náležite uvedie zdroj a označia prípadné zmeny. Používateľ nesmie skresliť pôvodný význam či myšlienku dokumentov. EDA nenesie zodpovednosť za žiadne dôsledky opakovaného použitia.

V prípade, že konkrétny materiál zobrazuje alebo opisuje identifikovateľné súkromné osoby, napr. na fotografiách zamestnancov EDA, alebo ak obsahuje prácu tretej strany, používateľ je povinný získať dodatočné povolenie. Ak je súhlas udelený, ruší sa ním uvedené všeobecné povolenie a jasne sa vymedzí každé prípadné obmedzenie týkajúce sa použitia.

V prípade použitia či šírenia obsahu materiálov, ktoré EÚ nevlastní, je potrebné žiadať povolenie priamo od držiteľov autorských práv.

Fotografia v rámčeku 1: © Capital Europeia da Cultura Guimarães 2012.
Ilustrácia 2: Ikony vytvorené Pixel perfect na https://flaticon.com.
Fotografie v rámčeku 3: © Mesto Katowice.
Fotografia v rámčeku 4: © ph. Luciano Romano.
Fotografia v rámčeku 7: © ph. Henrique Patricio.
Fotografia 1 v rámčeku 10: Zdroj: Scheda ispettiva, Casa dell'Efebo I 7, 11, poskytol archeologický park Parco Archeologico di Pompei.
Fotografia 2 v rámčeku 10: Zdroj: Relazione tecnica, Casa dell'Efebo, január 2016, poskytol archeologický park Parco Archeologico di Pompei.

Politika EDA týkajúca sa opakovaného použitia materiálov sa nevzťahuje na softvér ani dokumenty, ktoré podliehajú právam priemyselného vlastníctva, ako sú patenty, ochranné známky, zapísané dizajny, logá a názvy, a používateľovi sa na ne licencia neposkytuje.

V súbore webových sídiel inštitúcií Európskej únie v rámci domény europa.eu sa uvádzajú odkazy na sídla tretích strán. Keďže sú mimo kontroly EDA, odporúčame Vám, aby ste preskúmali ich politiky ochrany osobných údajov a autorských práv.

Použitie loga Európskeho dvora audítorov

Logo Európskeho dvora audítorov sa nesmie použiť bez predchádzajúceho súhlasu Európskeho dvora audítorov.

PDF	ISBN 978-92-847-4420-6	ISSN 1977-5776	doi:10.2865/6663	QJ-AB-20-005-SK-N
HTML	ISBN 978-92-847-4435-0	ISSN 1977-5776	doi:10.2865/355887	QJ-AB-20-005-SK-Q

Základným cieľom EÚ v oblasti kultúry, stanoveným v Zmluve, je rešpektovať bohatú kultúrnu rozmanitosť a zabezpečiť zachovávanie a zveľaďovanie európskeho kultúrneho dedičstva. Keďže kultúra je hlavne v právomoci členských štátov, Únia môže len podnecovať spoluprácu medzi nimi a podporovať alebo dopĺňať ich opatrenia.

Posúdili sme hospodárske, sociálne a kultúrne účinky investícií z EFRR do kultúrnych pamiatok a finančnú a fyzickú udržateľnosť pamiatok. Preskúmali sme prácu Komisie a posúdili 27 projektov zo siedmich členských štátov.

Záverom auditu bolo, že súčasnému rámcu chýba zameranie a na zabezpečenie účinnosti a udržateľnosti investícií z EFRR do kultúrnych pamiatok je potrebná väčšia miera koordinácie.

Osobitná správa EDA podľa článku 287 ods. 4 druhého pododseku ZFEÚ.

EURÓPSKY DVOR AUDÍTOROV

Úrad pre vydávanie publikácií Európskej únie

EURÓPSKY DVOR AUDÍTOROV
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburg
LUXEMBURSKO

Tel. +352 4398-1

Otázky: eca.europa.eu/sk/Pages/ContactForm.aspx
Webová stránka: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors