

BG

BG

BG



КОМИСИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ

Брюксел, 29.4.2008
COM(2008) 231 окончателен

**ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, ДО СЪВЕТА,
ДО ИКОНОМИЧЕСКИЯ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ И ДО КОМИТЕТА НА
РЕГИОНИТЕ**

за изпълнението на програма „Култура 2000“

СЪДЪРЖАНИЕ

1.	ВЪВЕДЕНИЕ.....	3
2.	ПРЕДИСТОРИЯ НА ПРОГРАМАТА.....	3
3.	ВЪНШНА ОЦЕНКА.....	4
3.1.	Условия и цел на оценката.....	4
3.2.	Методология.....	5
3.3.	Констатации.....	5
4.	Основни препоръки от оценката и коментари на Комисията.....	8
5.	Заклучения на Комисията.....	12

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, ДО СЪВЕТА, ДО ИКОНОМИЧЕСКИЯ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ И ДО КОМИТЕТА НА РЕГИОНИТЕ

за изпълнението на програма „Култура 2000“

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Настоящият доклад е представен в съответствие с член 8 от Решение № 508/2000/ЕО¹ от 14 февруари 2000 г. за създаване на програма „Култура 2000“ (наричана по-долу „програмата“), в който се съдържа изискването след приключване на програмата да бъде извършена окончателна оценка. Докладът представя позицията на Комисията относно основните заключения и препоръки на окончателната външна оценка на програмата, която може да бъде намерена на следния електронен адрес:

http://ec.europa.eu/culture/index_en.html

Посочените заключения и препоръки се основават на обширно проучване, проведено сред участниците и основните заинтересовани страни в програма „Култура 2000“, като подробните резултати от проучването са включени в приложение към доклада за окончателната оценка.

2. ПРЕДИСТОРИЯ НА ПРОГРАМАТА

В съответствие с Решение № 508/2000 (наричано по-долу „решението“) целта на програмата е да допринесе за насърчаването на общо за народите на Европа културно пространство чрез подкрепа на дейностите по сътрудничество между артисти, културни дейци, частни и обществени организатори и културни мрежи.

Посочените дейности трябва да допринасят или да бъдат в състояние да допринасят за постигането на следните цели:

- насърчаване на културния диалог и на взаимното опознаване на европейските народи,
- насърчаване на творчеството и транснационалното разпространяване на културата, като се постави изричен акцент върху младите хора и хората в неравностойно положение, както и върху културното многообразие,
- подчертаване на културното многообразие и развитието на нови форми на културно изразяване,
- споделяне на общото културно наследство от европейско значение,
- отчитане на ролята на културата за обществено-икономическото развитие,

¹ ОВ L 63, 10 март 2000 г.

— засилване на межкултурния диалог и взаимния обмен между европейските и неевропейските култури,

— признаване на културата за икономически фактор, както и за фактор за гражданството и социалната интеграция,

— подобряване на достъпа на гражданите на ЕС до културни дейности и повишаване на участието им в тях.

Програмата съдържа три основни действия, а именно: действие 1 — специфични новаторски и/или експериментални действия; действие 2 — интегрирани действия, попадащи в рамките на структурни многогодишни транснационални споразумения за културно сътрудничество, и действие 3 — специални културни събития с европейско или международно измерение.

Програмата беше създадена за периода от 1 януари 2000 г. до 31 декември 2004 г.; тъй като продължителността ѝ беше продължена през 2004 г.², тя приключи окончателно на 31 декември 2006 г. Основните ѝ елементи обаче бяха включени в настоящата програма „Култура“ за периода 2007—2013 г.

3. ВЪНШНА ОЦЕНКА

3.1. Условия и цел на оценката

ECOTEC Ltd беше избран да извърши оценката въз основа на рамков договор за предоставяне на услуга № EAC/03/06³.

Външната оценка имаше за цел да оцени изпълнението на програмата и постигането на нейните цели, да определи до каква степен предприетите до момента действия са допринесли значително за целите, определени в решението, както и за общите цели на действията на Общността в областта на културата, посочени в член 151 от Договора⁴, и да предостави извлечените поуки в подкрепа на прилагането на всяка нова програма в областта на културата, най-вече на новата програма „Култура“ за периода 2007—2013 г.

Настоящата окончателна оценка е продължение на първата и втора междинна външна оценка⁵. Тя обхваща всички дейности, за които са били отпуснати средства през периода 2000—2006 г. Анализът на Изпълнителната агенция за образование, аудиовизия и култура (EACEA) беше ограничен до ролята на агенцията в управлението

² Решение № 626/2004/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 31 март 2004 г., ОВ L 99, 3 април 2004 г.

³ Рамков договор относно оценка, услуги, свързани с оценката и подкрепа за оценка на въздействието.

⁴ Договорът постановява, че „Общността дава своя принос за разцвета на културите на държавите-членки, като зачита тяхното национално и регионално многообразие и същевременно извежда на преден план общото културно наследство.“ Договорът подчертава също така специфичните области, за които може да бъде предоставяна подкрепата на Общността.

⁵ Оценките са достъпни онлайн на следния адрес:
http://ec.europa.eu/dgs/education_culture/evalreports/index_en.htm

и изпълнението на програма „Култура 2000“ от момента на създаването ѝ през януари 2006 г.

3.2. Методология

Методологията, използвана от външния оценител, може да бъде обобщена, както следва:

- документален преглед на документация от проектни папки,
- интервюта със служителите на Европейската комисия и на ЕАСЕА,
- структурирани проучвания сред членовете на управителния комитет на програмата, точките за културни контакти, експерти, участващи в подбора и други експерти по въпросите на културата, както и на организатори в сферата на културата, участващи в програмата като ръководители или съорганизатори на проекти,
- конкретни изследвания по страни и проекти,
- семинар за оценката, и
- електронна консултация.

От посочените действия произтекоха редица препоръки, позицията на Комисията по отношение на които е обобщена в настоящия доклад.

3.3. Констатации

1. Външна съгласуваност

Концепцията за външна съгласуваност се отнася до начина, по който програма „Култура 2000“ се включва в по-широкия контекст на културната политика и програми.

Оценката установи, че голяма част от програмите на ЕС, като структурните фондове, „Медиа“ и „Активно гражданство“, съдържат културни елементи, както и че между техните цели, целеви групи, изводи, резултати и последици и тези на програма „Култура 2000“ съществуват сходства. Също така съществуват известен брой регионални и двустранни инициативи за межкултурно сътрудничество.

Все пак, резултатите от прегледа на програмите на ЕС и проучването сред заинтересованите страни, проведено чрез електронни съобщения, ясно показват, че програма „Култура 2000“ заема уникална позиция. Не съществува друга програма на равнище Европейски съюз, насочена към подкрепа и засилване на европейското културно сътрудничество, и когато се отчетат конкретната насоченост и планираните резултати от всяка европейска и регионална програма става ясно, че всяко привидно повтаряне е само повърхностно.

Заклученията на оценителя са, че програма „Култура 2000“ като цяло е допълваща спрямо други европейски и национални/регионални културни програми и не повтаря действията, предприети другаде в рамките на други такива програми.

Засилването на обмена на информация и най-добри практики сред страните участнички продължава да бъде предизвикателство, но оценката показва, че програмата „Култура 2000“ е допринесла за нарастване на значението и осведомеността относно междукултурния диалог сред страните участнички.

Сред интервюираните и респондентите, участващи в проучването, съществуваше консенсус, че целите на програмата са били релевантни и че подкрепените действия са били подходящи за тяхното постигане. Същите заинтересовани страни повдигнаха въпроса относно способността на програмата да постигне целите си, предвид относително ограничените финансови ресурси.

2. Ефективност

Резултатите от прегледа на документацията по проектите и проведеното по интернет проучване относно проектите сочат, че поне в определена степен програмата успешно е постигнала своите резултати и очаквано въздействие.

Оценителят заключава, че наистина съществуват определени пречки, които възпрепятстват участието на културни дейци в програмата, по-специално пречки по отношение на организационния опит и финансовите ресурси. Все пак беше установено, че, като се има предвид ограниченият бюджет на програмата „Култура 2000“, ще бъде трудно да се намери начин за тяхното преодоляване в рамките на програмата.

Като цяло видимостта на програмата „Култура 2000“ сред културните дейци беше оценена като добра, но участниците в проучването изразиха съмнения относно задълбочеността на разбирането за програмата от страна на културните дейци.

3. Ефикасност

Служителите на Комисията и на ЕАСЕА посочиха, че са били постоянно натоварени с работа и много административни задължения, което е ограничило способността им да предоставят подкрепа за проектите. Оценителят, като прие стойността на доказателствата, предоставени от участвалите в допитването служители, заключава, че по време на изпълнението на програмата, особено в натоварените периоди, е имало разминаване между предоставените човешки ресурси и обема на работата.

Оценката на оценителя по отношение на информационните системи е, че ръководителите на програми не са разполагали с подходяща инфраструктура.

В държавите-членки и в много от другите страни участнички бяха създадени точки за културни контакти с цел популяризиране на програмата и улесняване на достъпа до нея. Според оценката те са използвали изцяло отпуснатите за тях суми, за да предоставят ефикасни и ефективни услуги на културните дейци.

Участниците са изразили задоволство от процедурата по кандидатстване и също така са дали положителна оценка относно информацията, предоставяна за програмата. Повечето участници в електронното проучване са изразили мнение, че процедурата е била ясна и честотата на поканите — сравнително правилно подбрана, въпреки че графикът е бил неподходящ. Вторият източник на критицизъм беше продължителността на самата процедура.

Все пак в оценката се признава, че фактори като процедурата на управителния комитет и правото на контрол на Европейския парламент оказват влияние върху продължителността на процедурата и не могат да бъдат избегнати. Оценителят заключи, че основната възможност за съкращаване на процедурата по подбор по програма „Култура 2000“ би била използването на допълнителни човешки ресурси, за да се ускори разглеждането и оценяването на кандидататурите.

Според участниците в допитването дейностите по разпространяване на програмата биха могли да бъдат съществено подобрени.

Оценката установи, че окончателните доклади по проектите са били с различно качество и полезност, тъй като информацията относно постиженията, резултатите и последиците не е била систематично събирана и анализирана по отношение на целите на програмата. Почти всички участници в проучването са на мнение, че формулярите за наблюдение и докладване са били лесни за употреба и указанията за попълването им са били с приемливо качество, въпреки че са посочени и някои области, нуждаещи се от подобрене.

Оценките на Комисията и ЕАСЕА за окончателните доклади включиха задълбочени финансови проверки, предназначени да установят и да премахнат недопустимите разходи. Процесът на наблюдение беше ефективен по отношение на установяването и премахването на подобни разходи от крайните плащания по проектите.

4. Полезност

Според оценителя, по отношение на промените, осъществени в Европа вследствие на програма „Култура 2000“, е налице явно и широкообхватно влияние, най-вече върху културните дейци, културните практики и политики. Създаването на програма „Култура 2000“ предостави на културните дейци в Европа възможност да участват във всеобхватна програма за международно сътрудничество в партньорство с над 30 страни. Беше създадена възможност, която не се предоставя от никакъв друг механизъм, и в резултат на която културните дейци, склонни преди това да се съсредоточават върху дейности в рамките на собствените си страни, са станали по-отворени към международното межкултурно сътрудничество.

5. Устойчивост

Културните дейци съобщиха, че са установили, заздравили и разширили международните мрежи в Европа, които не само подкрепят контактите и дейностите им, но и генерират нови проекти за сътрудничество. Тези нови проекти за сътрудничество се осъществяват в рамките на културните програми на ЕС, но и независимо от тях.

В допълнение оценката на оценителя, основаваща се както на документацията по проектите, така и на изследвания на конкретни случаи, показва, че поне част от дейностите и резултатите от проектите по програма „Култура 2000“ продължават и след приключване на финансирането.

Въпреки че няма данни, че програма „Култура 2000“ е довела до установяването на нови регионални или национални инициативи за межкултурно сътрудничество, програмата е оказала явно влияние върху културните политики на някои от страните

участнички. Програмата вдъхнови промяна на някои от съществуващите структури за сътрудничество и в много страни доведе до установяването на нови схеми за съвместно финансиране, като в резултат беше увеличена цялостната сума за финансиране, предоставяна най-вече за межкултурния диалог.

4. ОСНОВНИ ПРЕПОРЪКИ ОТ ОЦЕНКАТА И КОМЕНТАРИ НА КОМИСИЯТА

Основните препоръки⁶ на оценителя са дадени в курсив и са групирани по теми, по целесъобразност, докато позицията на Комисията е в стандартен шрифт.

1. Система за управление на програмата

Препоръка 1

Управляващите органи следва да оценят съществуващите начини на работа според приложимите модели на добри практики, за да проучат разминаването между предоставените човешки ресурси и обема на работа по време на изпълнението на програмата.

Препоръка 2

Управляващите органи следва да планират годишна програма за посещения на част от проектите с цел предоставяне на подкрепа и указания по технически въпроси.

Препоръка 3

Управляващите органи следва да предоставят на всички кандидати за участие в културната програма подробна обратна информация за качеството на предложените от тях проекти. Това ще позволи на кандидатите да решат дали да кандидатстват отново с изменено предложение за проект и как предложението им може да бъде подобро.

Препоръка 8

Управляващите органи следва да проучат възможността за разработване на електронна база данни за търсене на подходящи партньори, за да подпомогнат културните дейци в намирането на партньори и разработването на концепции за проекти.

Препоръка 9

Управляващите органи следва да поемат отговорност за управлението и поддръжката на базата данни за проекти CUPID или да разработят еквивалентна база данни.

Препоръка 14

⁶ Когато препоръките са предназначени за „управляващите органи“ това означава, че адресатите са едновременно Европейската комисия и нейната Изпълнителна агенция за образование, аудиовизия и култура (EACEA).

Управляващите органи следва да разработят временна база данни за управление на програми, която да е в помощ при наблюдението на кандидатурите и проектите, докато SYMMETRY бъде предоставена на разположение. В нея следва да се съдържат основни сведения за всеки кандидат (напр. подробни координати на водещия партньор, подробни координати на съорганизатора и проектобюджет) и да се записват основните административни етапи (напр. сключване на договори, плащания и докладване на данни).

Препоръка 15

Управляващите органи следва да продължат да предприемат стъпки за подобряване на наличните указания, чиято цел е да подкрепят кандидатите при подаването на формуляри за кандидатстване. Тези указания следва да бъдат разширени и да включат междинния и окончателния доклад за проектите и за управлението на проектите. Качествените указания и подкрепа за кандидатите и организаторите на проекти ще подобрят качеството на представените за подкрепа кандидатури, както и качеството на финансираните проекти. Добър пример в това отношение е ръководството за кандидатстване по програма „Сократ“ от юни 2004 г.

Препоръка 16

Управляващите органи следва да предприемат стъпки за намаляване на продължителността на процедурата по кандидатстване, като осигурят повече краткосрочни административни ресурси за процедурата по кандидатстване и за договарянето на проекти, както и допълнителни експерти в областта на културата за оценяване на кандидатурите.

Позиция на Комисията

Комисията принципно се съгласява с посочените препоръки. Комисията вече стартира мащабен процес по опростяване, който доведе до значителни подобрения през 2007 г., включително задълбочено преразглеждане на поканите за представяне на предложения и процедурата по кандидатстване, по-прозрачно определяне на критериите за одобрение, опростяване на формулярите и документите, които трябва да бъдат предоставяни, по-подробна обратна информация за кандидатите, рационализиране на наличната база данни, увеличаване на гъвкавостта по отношение на сроковете за подкрепата за организациите, развиващи дейност в областта на културата, и по-конкретно откриване на нови възможности за многогодишно финансиране.

В процес на подготовка са други мерки, по-голямата част от които (ако не всички) се предвижда да бъдат въведени през 2008 г., като например въвеждането на ръководство по програмата за следващите години, което да улесни кандидатите при планирането и подготовката, по-стриктно наблюдение чрез повече посещения на проектите, по-широко използване на фиксирани ставки, постепенно развиване на система за електронно кандидатстване и докладване.

Освен това, във вътрешен план бяха предприети стъпки за максимално съкращаване на процедурата по кандидатстване. През 2008 г. в много от случаите договорите ще бъдат заменени от решения за отпускане на безвъзмездни помощи, което ще съкрати процедурата средно с един месец. Увеличеното използване на фиксирани ставки не само ще улесни процедурата по кандидатстване, но и ще ускори тази процедура в

рамките на ГД „Образование и култура“ и ЕАСЕА. Както посочи оценителят, все пак съществуват външни фактори и правни ограничения, които не позволяват радикално съкращаване на процедурата. Комисията се опитва да постигне изменение в правното основание, което ще ѝ позволи — освен по отношение на многогодишните проекти — да взема директно решения за предоставяне. Ако това бъде одобрено от Съвета и от Европейския парламент, процедурата по подбор може да бъде съкратена с няколко седмици.

С цел отстраняване на несъответствието между предоставените човешки ресурси и обема на работа, по време на изпълнението на програмата беше създаден специален отдел в рамките на Комисията, а съответният отдел в ЕАСЕА беше реструктуриран. Въпреки че тези мерки значително ще подобрят положението, заключението на оценителя, че постоянната натовареност на Комисията и ЕАСЕА с много административни задължения може да ограничи способността им да предоставят подкрепа за проектите, остава в сила.

2. Комуникационна система на програмата

Препоръка 4

Комисията следва да назначи служител, който да отговаря за публикациите и комуникацията. Този служител следва да отговаря за организацията, редакционното съдържание и качествения контрол на интернет страниците за култура и за всички публикации на отдела „Култура“/програма „Култура“, като например тематични доклади по програмата, сборник с проекти и информационен бюлетин на отдел „Култура“.

Препоръка 5

Управляващите органи следва да публикуват годишен сборник с проектите, който да бъде достъпен на интернет страниците за култура на ГД „Образование и култура“. Сборникът следва да включва указател, а проектите следва да бъдат подредени в съответствие с културната сфера и страната на водещия кандидат.

Препоръка 6

Управляващите органи следва да въведат отново информационен бюлетин „Култура 2007“, който да излиза редовно. Препоръчва се той да отразява по-скоро културната политика на ЕС, отколкото конкретно програма „Култура“, за да има възможност съдържанието му да бъде с по-широк обхват.

Препоръка 7

Дизайнът на интернет страниците на ГД „Култура и образование“ следва да бъде променен, за да се синхронизира с наръчника на Комисията за доставчиците на информация и с основните изисквания за достъпност.

Позиция на Комисията

Комисията счита, че подходящите комуникационни дейности са ключов инструмент за доброто изпълнение на програмата. Дизайнът на интернет страниците на ГД „Култура и образование“ беше изцяло променен в началото на 2008 г. и информационният бюлетин

за култура ще се издава отново. Като част от горепосоченото реструктуриране на ГД „Култура и образование“ и на ЕАСЕА бяха рационализирани дейностите, свързани с комуникацията и публикациите. ЕАСЕА ще публикува сборници с проектите. В бъдеще редовно ще се организират информационни дни за култура, чието начало бе поставено през 2007 г. и които представляват ценна възможност за предоставяне на информация на потенциални кандидати.

3. Дейности по разпространяване на програмата

Препоръка 10

Управляващите органи следва да публикуват тематични доклади относно програмата в подкрепа на разпространяването на постиженията на програмата и на уроците в областта на добрите практики.

Препоръка 11

Управляващите органи следва да организират серия от прояви (или една проява), в която съществуващите проекти да могат сами да говорят за себе си пред факторите, отговорни за вземане на решения, а новоизбраните проекти да бъдат включени в информационни сесии по управление на проекти за управление на културни програми (напр. наблюдение, оценка, водене на финансови отчети и т.н.)

Препоръка 12

Европейската комисия следва да подобри събирането на информация относно най-добрите практики от програмите за култура на ЕС и да насърчава обучението в сферата на политиката в областта на межкултурния диалог за министерствата на страните участнички.

Препоръка 13

Управляващите органи следва да променят моделите за окончателен доклад, за да събират подробни сведения относно постиженията, изводите, резултатите и последиците от проектите. Тази информация следва да бъде използвана в подкрепа на дейностите по разпространяване на програмата.

Позиция на Комисията

През 2007 г. Комисията положи значителни усилия, за да подобри допълнително събирането и разпространяването на резултатите, включително въвеждането на специфични критерии за одобрение при поканите за представяне на предложения. Предприемат се мерки за улесняване на въвеждането на резултатите в нова обща информационна база данни, която скоро ще бъде завършена. Резултатите от тези промени ще бъдат достъпни в средносрочен план след завършването на един пълен цикъл по изпълнение на проекти. Предвиждат се други инициативи, като организиране на семинари или конференции (по възможност тематични), където проектите биха могли да демонстрират най-добри практики, събиране на добри практики в областта на межкултурния диалог в рамките на програмата, които да бъдат използвани в контекста на определената за Европейска година на межкултурния диалог 2008 г. или за по-добро използване на точките за културни контакти за дейностите по разпространяване както на европейско, така и на местно равнище.

5. ЗАКЛЮЧЕНИЯ НА КОМИСИЯТА

Комисията като цяло споделя оценката на оценителя, че програмата е предоставила стимул за трансгранично културно сътрудничество и е насърчила по-отворения подход, като по този начин е предоставила уникален по своето естество принос в насърчаването на общо за народите на Европа културно пространство.

От настоящия окончателен доклад ясно личи, че програма „Култура 2000“ надлежно е изпълнила действията на Общността в областта на културата, както предвижда член 151 от Договора, и е изпълнила определените в решението цели.

В рамките на дейностите по програмата за периода 2000—2006 г. са отпуснати над 1 500 безвъзмездни помощи за културни дейци, като плащанията за безвъзмездните помощи надвишиха 190 милиона EUR.

Заключенията на оценителя показват, че, въпреки че в някои области има нужда от подобрене, все пак участниците са показали задоволство от програмата и са признали нейната европейска добавена стойност.

Комисията значително засили консултацията със сектора на културата и се отнася с повишено внимание към становищата, които бяха изразени в рамките на процеса от заинтересованите страни и които намериха отражение в настоящия доклад за оценка.

Въз основа на опита от програма „Култура 2000“ в текущата програма „Култура“ за периода 2007—2013 г. бяха включени много нови характеристики и подобрения. В момента се обмислят други подобрения, по-голямата част от които ще бъдат приложени в рамките на 2008 г.

Комисията ще вземе предвид резултатите от настоящата оценка в дългосрочен план, когато подготвя новото поколение от програми на Общността в областта на културата за периода след 2013 г.