

BG

BG

BG



КОМИСИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ

Брюксел, 5.5.2008
СОМ(2008)234 окончателен

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И ДО СЪВЕТА

за изпълнението на програмата за действие на Общността за насърчаване на организациите, действащи на европейско равнище в областта на културата

(представена от Комисията)

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И ДО СЪВЕТА

за изпълнението на програмата за действие на Общността за насърчаване на организациите, действащи на европейско равнище в областта на културата

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Настоящият доклад е представен съгласно Решение № 792/2004/EO¹ от 21 април 2004 г. за създаване на програма за действие на Общността за насърчаване на организациите, действащи на европейско равнище в областта на културата. В него се представя постигането на целите на програмата и позицията на Комисията по основните заключения и препоръки на окончателната външна оценка на програмата, която може да бъде намерена на следния адрес:

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

2. ПРЕДИСТОРИЯ НА ПРОГРАМАТА

2.1. Цел на програмата

Съгласно Решение № 792/2004, програмата е насочена към засилване на действието на Общността в областта на културата и увеличаване на ефективността му чрез подпомагане на дейностите на организациите, действащи на европейско равнище в тази област.

Тези дейности трябва да допринасят или да бъдат в състояние да допринасят за развитието и осъществяването на политиката на сътрудничество на Общността и на действията в областта на културата.

В решението се посочва, че основните дейности на тези организации, които биха могли да допринесат за засилването и ефективността на действието на Общността в областта на културата, са следните:

- представителство на заинтересовани страни на общностно равнище,
- разпространение на информация за действия на Общността,
- създаване на мрежа от организации, действащи в областта на културата,
- представителство и информиране на регионалните и малцинствени езикови общности на Европейския съюз,
- откриване и разпространяване на информация в областта на законодателството, образованието и средствата за масово осведомяване,

¹ ОВ L 138, 30.4.2004 г., стр. 40.

— изпълняване на роля на „посланик“ на културата, повишаване осведомеността относно общото културно наследство на Европа,

— опазване и възпоменание на основните обекти и архиви, свързани с депортирането, чийто символ са мемориалите, издигнати на местата на бившите лагери и други места на масови изтезания и изтребление на цивилни лица, и съхраняване на спомена за жертвите, загинали на тези места.

2.2. Общо описание на подкрепата на Общността

Програмата за действие на Общността за наಸърчаване на организациите, действащи на европейско равнище в областта на културата е съставена от три отделни части:

— **Част I** от програмата е посветена на подкрепата на две организации, подпомагани от Европейската комисия през последните 20 години: Европейско бюро за по-малко използвани езици (EBLUL) и мрежата „Меркатор“, състояща се от три различни центъра — „Меркатор Медии“, „Меркатор Законодателство“ и „Меркатор Образование“.

— **Част II** от програмата е посветена на подкрепата на организациите, преследващи цели от общ интерес в областта на културата. През 2004 г. и 2005 г. са били отпусканни безвъзмездни помощи на организациите, определени в приложение II от програмата, при условие че отговарят на всички изисквания на Финансовия регламент и правилата за неговото прилагане, както и на основния акт. През 2006 г. са отпусканни безвъзмездни помощи чрез открита покана за представяне на предложения.

— **Част III** от програмата е посветена на подкрепа на действия по опазване и възпоменание на основните места и архиви, свързани с депортирането. Отпусканни са безвъзмездни помощи чрез покани за представяне на предложения.

Бяха отпусканни два различни вида финансиране: **годишни оперативни безвъзмездни помощи**, за част I и част II, в подкрепа на годишните работни програми на организациите, и **безвъзмездни помощи за действия** за част III.

Програмата за действие на Общността обхвана период от **3 години**: 2004 г., 2005 г. и 2006 г.

2.3. Бъдеща рамка за тази подкрепа на Общността

Програмата изтече на 31 декември 2006 г. Съставните ѝ елементи обаче бяха включени в три различни програми за периода 2007—2013 г.

— част I беше включена в програмата за обучение през целия живот, по-конкретно в общата програма по ключова дейност 2: език

— част II беше включена в програма „Култура“ за 2007—2013 г. по направление 2: „Подпомагане на европейски културни организации“

— част III беше включена в програмата „Граждани за Европа 2007—2013 г.“ по действие 4 „Активно европейско възпоменание“

3. ВЪНШНА ОЦЕНКА

3.1. Условия и цел на оценката

Вследствие покана за подаване на оферти № ЕАС 41/2006², дружеството Ernst & Young et Associés беше избрано да извърши оценката.

Външната оценка имаше за цел да анализира ефективността на програмата и на всяка част от нея; качеството на изпълнение на програмата и нейната ефективност, устойчивостта на финансираните проекти или организации.

Оценката беше съсредоточена върху целия период на програмата (2004—2006 г.). Въпреки това, тъй като включването на трите части на програмата към три нови програми от 2007 г. представлява специфичен въпрос, той също е разгledан в оценката.

3.2. Методология

Използваната от външния оценител методология може да бъде обобщена по следния начин:

- подробно определяне на въпросите на оценката
- събиране на първични и вторични данни
- анализ на събранныте данни
- отговори на въпросите на оценката
- препоръки

Използвани са три вида събрани данни: преглед на документация, събеседвания с отговорници на проекти, некласирани кандидати и европейски длъжностни лица, както и структурирани проучвания.

3.3. Констатации на оценителя

Бенефициери по част I от програмата са Европейско бюро за по-малко използвани езици и мрежата „Меркатор“. Основните дейности на тези организации са събиране и разпространяване на информация на европейско равнище в областта на образованието, медиите и законодателството по отношение на малцинствените езици, предоставяне на административна подкрепа при подаване на заявления за участие в програми на ЕС, както и развиване на адекватно партньорство в областта на малцинствените езици.

Две трети от бенефициерите по част II от програмата са сдружения или фондации, по-голямата част от които се намират в Брюксел. Четирима бенефициери от подбора през 2006 г. се намират в три нови държави-членки. Основните дейности включват дейности по създаване на мрежи, художествени прояви, подпомагане на културното творчество, дейности по представителство на организации пред европейски институции, както и дейности по изследвания и обучение. Броят на бенефициерите по част II е постоянен: 36 през 2004 г., 35 през 2005 г. и 34 през 2006 г., като 16 от тях са нови. Подкрепа са получили общо 53 различни организации.

²

2006/S 122-129441

Най-големият брой подпомогнати проекти по част III са германски. Целеви групи са широката общественост, младите хора, изследователите, академичният състав и др. От гледна точка на резултатите от проектите, най-голям брой проекти се отнасят до поддържането/използването на архиви за ползване, например, по време на конференции, изложби, библиотеки и др., както и до събиране на свидетелства от очевидци. Други проекти се занимават с организиране на възпоменания/мероприятия, художествени дейности и учебни или образователни материали, или реставриране на места с голямо символно значение. Броят на избраните проекти в тази част също е постоянен: 28 през 2004 г., 25 през 2005 г. (като 24 от тях са нови) и 24 през 2006 г., като 20 от тях са нови. Така подкрепа са получили общо 72 различни организации.

3.3.1. Ефективност

Съставянето на общи заключения за отражението на действието на програмно равнище се оказа трудна задача, тъй като по своето естество програмата е съставена от проекти, които имат твърде малко общо помежду си. Въпреки това оценителят е отразил разпространеното възприятие, че програмата е допринесла за общата цел *насърчаване на организацията, действащи на европейско равнище в областта на културата*.

Основната цел е постигната по-специално чрез структури, подпомагани съгласно част I, и мрежи, подпомагани съгласно част II. Оценителят е констатирал, че организацията на културните дейци са се подобрили, че обхватът на техните дейности се е разширил и че професионализмът им по отношение на проектите на ЕС и партньорствата в ЕС е нараснал. Бенефициерите, класифицирани като „посланици“, са допринесли за популяризирането на по-символично равнище.

Изпълнението на задачите на организацията по отношение на *основните дейности*, посочени в приложение I от решението като *имащи потенциал да допринесат за засилването и ефективността на действието на Общността в областта на културата* може да се определи като „добро“, макар и в известен смисъл неравномерно, тъй като върху определени дейности е бил поставен акцент за сметка на други, на които е било отделено по-малко внимание.

Например заинтересованите страни не са получили убедително уверение в приноса на програмата за *представителството на заинтересованите страни* на равнище Общност и за разпространяване на информацията за действието на Общността. Оценителят е установил, че самата същност на бенефициерите по програмата е допринесла за относително слабото изпълнение на задачите, свързани с разпространяване на информацията: организацията се характеризират с конкретен експертен опит или област на интереси в рамките на дадена област на малцинствен език, на културата или възпоменателните прояви. Според оценителя само няколко прояви по изпълнение на задачите (част II) и няколко проекта от част III са насочени към широката общественост. Основното предизвикателство обаче е в това, че разпространяването изглежда не е основен приоритет за бенефициерите (част II), макар и при някои от тях да е забелязан определен напредък (напр. при информационните дейности, ограничени до действието на Общността по отношение на малцинствените езици по част I). Вследствие на това програмата страда от недостатъчна видимост.

Като цяло дейностите по разпространяване не са важен приоритет за бенефициерите по част II. В рамките на финансираните по тази част мрежи са осъществени някои информационни и разпространителски дейности, по-специално по предоставяне на

информацията за ЕС. Докато преводите все още са рядкост, то голям брой бенефициери (18) са организирали конференции, а почти всички са подобрили интернет страниците си. Освен това представителните им дейности са се развили във времето. В действителност организацията, финансирана по част II от програмата, са постигнали по-добри резултати в представителството на заинтересованите страни на европейско равнище.

Оценителят е установил, че програмата е постигнала успех в популяризирането на организацията, действащи на европейско равнище в областта на културата, както и в създаването на мрежи, по-специално чрез структури, подпомагани по част I, и мрежи, подпомагани по част II. Подпомаганите по част II партньорства са се увеличили във времето.

Разпространяването на европейска информация сред регионалните или малцинствени общности е цел за организацията, подпомагани по част I. Оценителят достига до заключение, че резултатите по тази цел остават ограничени, по-специално при мрежата „Меркатор“. Това се дължи на следните недостатъци: интернет е основният инструмент за разпространение (интернет достъпност и достъпност на интернет страницата), разходите за превод не позволяват обхващане на голям брой езици, броят на потребителите е ограничен (макар и нарастващ). За сметка на това незабавната интеграция на новите държави-членки в обхвата от дейности на организацията(те) е силна страна на програмата.

Въз основа на известен брой показатели или дескриптори оценителят достига до заключение, че подпомаганите по част I от програмата организации са участвали значително в *събирането и разпространяването на информация на малцинствените езици в областта на законодателството, образованието и медиите*. Показателите включват разнообразието от събрана и идентифицирана информация, разработването на инструменти за разпространяване, както и броя и географското разпределение на субектите, търсещи информация.

Проектите, подпомагани по част III, като цяло са постигнали целите за *опазване и възпоменание на основните места и съхраняване на архивите, свързани с депортирането*. Организаторите на проектите обаче са посочили ограничения принос на действията за подобряване на познанието на настоящите и бъдещи поколения за депортирането. Подпомаганите действия по програмата са спомогнали да се избегне *спадът* в тези познания. Бенефициерите са съгласни, че целта за *поддържане на спомена за жертвите* е постигната само частично. Следва да бъдат положени допълнителни усилия за събиране на свидетелски разкази (което ще означава необходимост от допълнителни средства) — тази дейност е неотложна, тъй като очевидците на депортирането са на изчезване.

2. Ефикасност

Като цяло липсата на данни от наблюдение затруднява количественото определяне на цялостната ефикасност на програмата. Оценителят достига до заключение, че ефикасността на действието варира както между, така и в рамките на трите отделни части. Например мрежата „Меркатор“ (част I) е подобрila своята ефикасност: докато годишните безвъзмездни помощи са останали непроменени за периода, равнището на дейностите е нараствало постоянно. По-системното наблюдение на проектите и

дейностите, по-специално на предоставените суми, надвишаващи средния размер на безвъзмездните помощи, би подобрило ефикасността на действията.

Бенефициерите и кандидатите по част II са изразили необходимост от повече прозрачност в *процедурата по кандидатстване* (напр. по отношение на критериите за подбор и състава и назначаването на оценяващата комисия). Няколко респонденти са посочили, че наличието на повече *количество определяеми критерии* би осигурило повече законност на процедурата по подбор. Във фазата на кандидатстване би била полезна повече техническа помощ и по-добра комуникация.

По отношение на част II от програмата, въвеждането на структурата на *покани за представяне на предложения* през 2006 г. е положително развитие в посока към прозрачна и конкурентоспособна процедура в системата за предоставяне на средства, което позволява бенефициерите да бъдат избирани от по-голяма база кандидати. Бенефициерите по проекти, избрани по процедурата по част II за 2006 г., са заявили, че резултатите от поканата са били обявени със закъснение, както и че обявяването е следвало да бъде направено най-късно преди очакваната начална дата на програмата. Тяхното усещане е, че по-ранното публикуване на резултатите е можело да допринесе за постигането на целите на организацията.

Оценителят констатира, че *типологията на бенефициерите* по поканата за представяне на предложения по част II от програмата — разделяне на бенефициерите на посланици, европейски мрежи или организации, организиращи културни събития — има само ограничени заслуги, тъй като анализът на дейностите на организацията доказва, че те са били много разнородни.

Оценителят счита, че проектите по част III от програмата са дали конкретни резултати, въпреки техните малки мащаби и ограниченото време. Така малки суми безвъзмездни средства са довели до създаване на конкретни продукти. Липсата на средства за превод обаче е допринесло за ограниченната видимост на тези проекти.

На равнище програма следва да се подчертава, че независимо от това доколко е рентабилен резултатът от разходването на средствата за дадено действие, заслугата е ограничена, когато разпространяването на резултата е под оптималното.

3. Устойчивост

Трудно е да се правят обобщения по отношение на устойчивостта на действията на равнище програма. По всяка част на програмата обаче съществуват доказателства, че резултатите ще продължат и след приключването на проекта.

Помощта по програмата по част I е спомогнала за развитието на експертен опит от страна на организациите и е допринесла за напредъка в изследванията в областта на малцинствените езици. Тези структури възприемат участието си в програмата като възможност да се подготвят за конкурс в рамките на нови програми. Заинтересованите страни са потвърдили, че мрежите и техният експертен опит са достигнали равнище на признание, което ще им помогне да намерят алтернативен източник на финансиране. Устойчивият характер на мрежата засилва ефективността на безвъзмездните помощи от ЕС.

Резултатите от част II показват и дългосрочни последици: преобладаващата част от бенефициерите уверяват, че са създали стабилни отношения с членовете на мрежите. Деветдесет процента от организациите са посочили, че резултатите от техните дейности се използват от други организации, като усещането е, че безвъзмездните помощи от ЕС са спомогнали за увеличаване на видимостта на организациите, както и на тяхната благонадеждност пред останалите финансиращи органи.

По проекти по част II са създадени и някои конкретни, макар и ограничени на брой партньорства. Според организаторите на проектите при този вид проекти партньорствата са от по-малко значение. По мнението на оценителите наличието на повече партньорства в рамките на мемориалните проекти би било благотворно от гледна точка на разпространяването и на устойчивостта.

4. ОСНОВНИ ПРЕПОРЪКИ НА ВЪНШНАТА ОЦЕНКА И КОМЕНТАРИ НА КОМИСИЯТА

Основните препоръки на оценителя са представени в курсив, а отговорите на Комисията са в стандартен шрифт.

Ефективност и ефикасност

Комисията следва да засили връзките между сектора на културата и останалите политически въпроси с оглед цялостното възползване от потенциалната добавена стойност на културните дейности от гледна точка на гражданството. Би могло да се въведе структурирано сътрудничество с други генерални дирекции за наблюдение на конкретни проекти с голямо символно значение.

Комисията е съгласна с тези препоръки. Включването на културата във всички релевантни политики на ЕС е предвидено в съобщението относно „Европейска програма за култура в глобализация се свят“, прието през 2007 г. Комисията засилва вътрешната координация между своите служби и задълбочава анализа си на интерфайса между културното различие и другите политики на Общността с оглед постигане на правилен баланс между различните обществено-политически цели, включително насърчаване на културното различие, при вземане на решения или отправяне на предложения с регуляторен или финансов характер.

Комисията следва да спазва сроковете, посочени в предварителния график за процедури по подбор, и да осигури публикуването на подбора на кандидатите по-рано, тъй като в дейността си много организации следват календарната година. Следователно би било подходящо предоставянето на безвъзмездните помощи от ЕС и осъществяването на дейностите на организацията да се съгласуват в края на календарната година.

Комисията е съгласна с това, че е желателно да се съкрати продължителността на процедурите за покани за представяне на предложения и вече е предприела стъпки за максимално възможно съкращаване на процедурата по отношение на оперативните безвъзмездни помощи за организацията, действащи в областта на културата. Например през 2008 г. решенията за отпускане на безвъзмездни помощи ще заменят договорите, като това следва да съкрати процеса средно с около месец. Увеличеното използване на фиксирани ставки следва да спомогне за ускоряване на обработването на заявлениета. Въвеждането на многогодишни безвъзмездни помощи от 2008 г. (вж. по-долу) също ще спомогне за избягване на закъсненията в бъдеще.

Важно е да се спомене, че други фактори, като процедурата на комитология (консултация с управителния комитет и правото на контрол на Европейския парламент веднъж преди публикуване на поканите и втори път преди обявяване на резултата от процедурата по подбор) имат съществено отражение върху продължителността на процеса на подбор. Комисията обаче се опитва да постигне изменение на правното основание на програма „Култура“, като това ще позволи на Комисията директно да приема решения за предоставяне по отношение на оперативните безвъзмездни помощи за организации, действащи в областта на културата. Ако това бъде прието от Съвета и от Европейския парламент, процедурата по подбор може да се съкрати допълнително с няколко седмици.

Комисията следва да подобри помощта за бенефициери чрез насоки за техническа помощ с цел предоставяне на уеднаквен отговор и по-добра реакция на отговорите, предоставяни на бенефициерите.

Следва да се посочи, че създаването на Изпълнителната агенция, отговаряща за осъществяването на голяма част от действията по програмите на ГД „Образование и култура“ за 2006 г., спомага за подобряване на цялостната ефикасност и ефективност на управлението на покани за представяне на предложения.

От началото на новото поколение програми (2007—2013 г.) се полагат усилия както от страна на Комисията, така и от страна на Изпълнителната агенция за осигуряване на по-добра помощ на кандидатите. Бяха разработени няколко полезни инструменти и услуги (включително практически насоки, често задавани въпроси, по-лесни за ползване формуляри, специална пощенска кутия и др.).

Освен това през 2007 г. Комисията и Изпълнителната агенция организираха две сесии информационни дни в布鲁ксел, по време на които кандидатите получиха практически насоки за това как да подгответ добри кандидатури и имаха възможност да задават въпроси. Този успешен опит ще бъде повторен в бъдеще.

Комисията следва да разработи база данни за по-строг контрол и да консолидира и следи данните от контрола, получени в резултат на окончателни доклади.

Комисията споделя това мнение. Изпълнителната агенция разработи нова база данни, която би трябвало да позволи по-строг контрол в бъдеще и да улесни докладването за действия, съфинансиранi от Европейския съюз.

Видимост на постиженията и резултатите

Комисията е приканена да въведе конкретни критерии, свързани с видимостта в процедурата по подбор. Комисията следва да предостави на всеки бенефициер брошура, представяща добри практики на бенефициерите, с оглед подобряването на видимостта на постиженията и резултатите.

Комисията напълно споделя необходимостта от подобряване на равнището на видимост и разпространяване на подпомаганите действия. При поканите за представяне на предложения от новото поколение (програми 2007—2013 г.), видимостта и разпространяването на постиженията представляват важен критерий за предоставяне на средства. Това означава, че кандидатите се преценяват и според степента на видимост, разпространяване и използване на планираните дейности (различни видове използвани комуникационни инструменти, качество на медийния план, брой на достигнатите чрез действието лица и др.).

Комисията разработва и нова база данни (наречена „EVE“), чрез която голямо количество полезна информация за подпомагани проекти ще бъде достъпно за обществеността.

Устойчивост

Комисията следва да предложи многогодишни безвъзмездни помощи. Би могло да се предложи съчетание от годишни и многогодишни безвъзмездни помощи в зависимост от естеството на проектите. Кандидатите биха могли да избират между годишни и многогодишни безвъзмездни помощи.

Комисията съзнава това, че е желателно да се предоставя по-голяма стабилност и сигурност на бенефициерите, кандидатстващи за оперативни безвъзмездни помощи, и признава, че многогодишните безвъзмездни помощи биха помогнали в много голяма степен на някои организации при управлението на постоянните им дейности. Поради това Комисията разгледа възможността да предложи многогодишни безвъзмездни помощи при спазване разпоредбите на Финансовия регламент. В резултат на това от 2008 г. нататък Комисията ще предлага на кандидатите по направление II от програма „Култура“ възможността да кандидатстват за многогодишни или годишни безвъзмездни помощи. От 2007 г. нататък Комисията предлага възможност за организациите от предишната част I да кандидатстват за многогодишни безвъзмездни помощи в контекста на програмата за обучение през целия живот.

Да се запази изискването за нисък праг на външно финансиране (20 % за част II и 25 % за част III), което да е подходящо за особеностите на сектора на културата. Макар че сумите, обхванати от принципа за постепенно намаляване на безвъзмездните помощи, са малки, въвеждането му има символичен смисъл и се схваща от бенефициерите като ограничение. Оценката констатира, че съотношението между ползата и разходите от прилагането на този принцип е отрицателно по отношение на набелязаната цел.

Комисията се съгласява, че при подпомагането на културните организации (оперативни безвъзмездни помощи), би било желателно да се запази висока ставка на общностно съфинансиране, по-специално за структурно подпомагане. Въпреки това принципът за постепенно намаляване, заложен във Финансовите регламенти, не може да бъде избегнат по отношение на оперативните безвъзмездни помощи. Комисията обаче би искала да приложи този принцип чрез възможно най-ниска ставка. През 2007 г. и 2008 г. ставката е била едва 1 %, като тя се прилага по-скоро към процента на съфинансиране, отколкото директно към безвъзмездните помощи.

Комисията следва да засили количествения контрол по време на изпълнението на проекти, както и да подобри ресурсите, отделени за познаването на сектора на културата и заинтересованите от него страни в рамките на ГД „Образование и култура“ и на Изпълнителната агенция.

Комисията се съгласява, че би било желателно да се постигне възможно най-голямо сближаване със сектора на културата като цяло, и по-специално да бъде осъществен по-задълбочен контакт с културните оператори по време на прилагането на техния проект. Комисията ще разгледа възможността за повече посещения на място и участие в някои прояви, организирани от бенефициерите на безвъзмездни помощи от ЕС.

В контекста на съобщението относно европейската програма за култура в глобализация се свят Комисията изгражда структуриран диалог със сектора на културата (форуми, конференции и други структури, подпомагащи комуникацията).

5. ЗАКЛЮЧЕНИЯ НА КОМИСИЯТА

Комисията споделя цялостната оценка на оценителя, че програмата е постигнала основните си цели. Независимо че е трудно да се направи общ извод на равнище програма, анализът на постиженията и резултатите за всяка част от програмата показва, че нейните оперативни цели са били изпълнени.

Известен брой културни мрежи и организации от всякакви мащаби и видове — хорове, музеи, оркестри, театри, културни фондации — са получили помощ по програмата за изпълнение на дейности и проекти с европейско измерение. По част III от програмата са финансиирани възпоменателни проекти със силна европейска добавена стойност, които не биха били реализирани без европейско финансиране. Фактът, че всички културни области са били представени сред дейностите на бенефициерите, позволи на широката общественост да се ползва от всички тези действия. Комисията обаче признава, че съществува потенциал за подобряване от гледна точка на разпространяването и видимостта на резултатите.

В оценката бяха предоставени няколко полезни препоръки. След приключването на предишната програма трите части бяха включени в три различни програми. Съветите на оценителя вече са отразени в промените, направени в тези програми, и в поканите за представяне на предложения от 2007 г. Например в новата покана за представяне на предложения за програмите „Култура“, „Обучение през целия живот“ и „Европа за гражданите“ (части I и II) един от основните критерии за оценка на качеството на кандидатурите е разпространяването на резултатите. Предложена е и възможност за многогодишни безвъзмездни помощи.