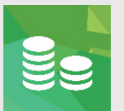


Raportul special

# Investițiile UE în siturile culturale: un domeniu care merită o mai bună orientare și coordonare



CURTEA DE  
CONTURI  
EUROPEANĂ

# Cuprins

	Puncte
<b>Sinteză</b>	I-VIII
<b>Introducere</b>	01-11
<b>Sfera și abordarea auditului</b>	12-16
<b>Observații</b>	17-93
<b>Cadrul actual pentru investițiile UE în siturile culturale nu are o orientare clară, iar coordonarea este limitată</b>	17-51
Cadrul strategic pentru acțiunea UE în domeniul culturii este complex și se reflectă doar parțial în finanțarea din partea UE	17-24
Comisia a elaborat mai multe inițiative care pot promova siturile culturale, dar coordonarea cu mecanismele de finanțare este limitată	25-36
FEDR este un instrument de structurare pentru investițiile statelor membre în siturile culturale, dar aceste investiții nu sunt considerate o prioritate pentru FEDR	37-51
<b>Caracterul mixt al eficacității și sustenabilității proiectelor finanțate prin FEDR care au făcut obiectul auditului</b>	52-93
Proiectele auditate finalizate erau operaționale, obiectivele acestora erau în cea mai mare parte economice și nu este întotdeauna posibil să se stabilească dacă acestea au fost atinse	55-67
Nu se acordă suficientă atenție sustenabilității siturilor culturale	68-93
<b>Concluzii și recomandări</b>	94-105
<b>Anexe</b>	
<b>Anexa I – Imagine de ansamblu a cheltuielilor publice efectuate pentru servicii culturale în 2017</b>	
<b>Anexa II – Imagine de ansamblu a finanțărilor acordate de UE care vizează obiective culturale</b>	
<b>Anexa III – Lista axelor prioritare auditate și a programelor operaționale aferente</b>	
<b>Anexa IV – Lista proiectelor auditate</b>	

**Anexa V – Imagine de ansamblu a celor 21 de proceduri de selecție auditate**

**Anexa VI – Lista principalelor documente de politică relevante pentru siturile culturale**

**Anexa VII – Principalele caracteristici ale mărcilor privind patrimoniul european, patrimoniul mondial și itinerariile culturale**

**Anexa VIII – Evoluția cadrului FEDR pentru investițiile în situri culturale**

**Anexa IX – Principalele obiective ale axelor prioritare incluse în eșantion și măsurarea acestora prin intermediul unor indicatori de rezultat**

**Acronime**

**Glosar**

**Răspunsurile Comisiei**

**Echipa de audit**

**Calendar**

## Sinteză

**I** Majoritatea europenilor consideră că patrimoniul cultural este important pentru ei înșiși, precum și pentru comunitatea lor, pentru regiunea lor, pentru țara lor și pentru UE în ansamblu. Cultura este un concept larg, care include diverse activități. În prezentul raport special, prin „situri culturale” se înțeleg infrastructurile fizice în care europenii pot experimenta cultura.

**II** Cadrul cultural al UE este definit în principal de tratate. Potrivit acestora, unul dintre obiectivele generale ale UE este respectarea bogăției diversității sale culturale și asigurarea protejării și dezvoltării patrimoniului cultural al Europei. Cultura este, în principal, de competența statelor membre. Uniunea poate doar să încurajeze cooperarea dintre statele membre și să sprijine sau să completeze acțiunile acestora.

**III** Curtea a evaluat eficacitatea și sustenabilitatea investițiilor efectuate prin FEDR în situri culturale prin evaluarea caracterului adecvat al cadrului cultural al UE, a coordonării acestui cadru cu mecanismele de finanțare și a executării fondurilor FEDR.

**IV** Auditul s-a axat pe efectele economice, sociale și culturale ale acestor investiții și pe sustenabilitatea financiară și fizică a siturilor respective. Curtea a examinat activitatea Comisiei și a evaluat 27 de proiecte din șapte state membre. De asemenea, au fost intervievați experți în acest domeniu.

**V** În ansamblu, în urma auditului s-a concluzionat că actualul cadru nu are o orientare clară și necesită o mai bună coordonare pentru a asigura eficacitatea și sustenabilitatea investițiilor efectuate în siturile culturale prin FEDR. Curtea a formulat constatările de mai jos.

**VI** În ceea ce privește cadrul pentru investițiile UE în siturile culturale:

- Cultura nu este abordată în strategia globală Europa 2020 a Comisiei. Cadrul strategic fundamental al UE pentru cultură este complex și se reflectă doar parțial în finanțarea din partea UE. Potrivit Comisiei, transpunerea obiectivelor acestuia în politici elaborate la nivelul statelor membre rămâne o provocare.
- Comisia a dezvoltat mai multe inițiative care pot promova siturile culturale, dar inițiativele culturale ale UE au un impact limitat asupra disponibilității fondurilor pe care UE le acordă beneficiarilor. Regulamentul privind FEDR nu conține dispoziții în favoarea siturilor culturale care participă la o inițiativă culturală a UE.

Coordonarea dintre fondurile UE este, de asemenea, limitată în ceea ce privește investițiile în situri culturale.

- La nivelul UE, investițiile în infrastructură sunt finanțate în principal prin FEDR, care este o sursă importantă de finanțare a investițiilor publice în situri culturale pentru aproximativ o treime din statele membre. Cu toate acestea, investițiile în situri culturale nu sunt considerate o prioritate pentru FEDR, care sprijină un alt obiectiv al tratatului, și anume promovarea coeziunii sociale și economice. La nivel național, Curtea a identificat exemple de inițiative adoptate de statele membre care s-au bazat pe fonduri private pentru a finanța siturile culturale.

**VII** În ceea ce privește eficacitatea și sustenabilitatea proiectelor finanțate prin FEDR care au făcut obiectul auditului:

- În pofida ambiției UE de a spori impactul social al intervențiilor culturale, obiectivele programelor operaționale și ale proiectelor din cadrul FEDR sunt în principal economice. Aspectele culturale sunt cel mai puțin abordate în cadrul programelor operaționale auditate și majoritatea autorităților de management nici nu le consideră ca fiind un criteriu în procesul de selecție a proiectelor.
- Performanța proiectelor a putut fi evaluată doar pentru unele dintre proiectele auditate finalizate. Proiectele erau operaționale, dar Curtea a identificat o serie de deficiențe legate de selectarea indicatorilor și de raportarea referitoare la aceștia, deficiențe care limitează capacitatea de a utiliza datele raportate pentru a trage concluzii cu privire la performanța proiectelor.
- FEDR nu poate finanța conservarea siturilor aflate în pericol decât în cazul în care lucrările au un efect economic și social imediat. Același lucru este valabil și pentru programul „Europa creativă”. Generarea unui impact economic, obținută adesea prin strategii de promovare a turismului, ar putea fi contraproductivă pentru conservarea siturilor de patrimoniu.
- În general, siturile culturale auditate sunt dependente de subvenții publice pentru a-și putea desfășura activitatea și pentru a-și finanța cheltuielile cu investițiile. Generarea de venituri nu este suficient stimulată de actualul cadru de finanțare. Din cauza cerințelor impuse de FEDR pentru proiectele generatoare de venituri, cu cât veniturile nete generate de proiect sunt mai mari, cu atât se acordă mai puțin sprijin din partea UE. De asemenea, activitățile generatoare de venituri au fost rareori încurajate în cadrul procedurilor de selecție auditate de Curte.

**VIII** Pentru a asigura buna gestiune financiară a investițiilor în siturile culturale, Curtea recomandă Comisiei următoarele:

- (a) să îmbunătățească actualul cadru strategic pentru cultură în limitele competențelor conferite de tratate;
- (b) să încurajeze utilizarea de fonduri private pentru protejarea patrimoniului cultural al Europei;
- (c) să consolideze sustenabilitatea financiară a siturilor culturale finanțate prin FEDR;
- (d) să adopte măsuri mai specifice pentru conservarea siturilor de patrimoniu.

# Introducere

## Cultura și siturile culturale

**01** Majoritatea europenilor consideră că patrimoniul cultural este important pentru ei înșiși, precum și pentru comunitatea lor, pentru regiunea lor, pentru țara lor și pentru UE în ansamblu<sup>1</sup>. Cultura este, de asemenea, o resursă. Aceasta a fost identificată de Comisie drept un motor pentru creștere economică și locuri de muncă, un catalizator al incluziunii sociale și un atu în consolidarea relațiilor internaționale ale UE<sup>2</sup>. Conform statisticilor Eurostat, în 2018, în sectorul culturii din UE existau 8,7 milioane de angajați, reprezentând 3,8 % din totalul angajaților<sup>3</sup>.

**02** Cultura este un concept larg care include activități diverse (de exemplu, artizanatul, artele și audiovizualul) în diferite sectoare economice (de exemplu, producția, serviciile și comunicațiile). În prezentul raport special, prin „situri culturale” se înțeleg infrastructurile fizice în care europenii pot experimenta cultura. Se face distincție între siturile de patrimoniu (siturile istorice vechi) și noile infrastructuri culturale (clădiri noi utilizate pentru a încuraja arta, muzica, teatrul etc.).

**03** La nivelul UE, elaborarea politicilor în materie de cultură a luat amploare în 2017, în condițiile în care liderilor UE li s-a cerut să facă mai mult în domeniul educației și în cel al culturii<sup>4</sup>. Mai recent, în noua sa agendă strategică pentru perioada 2019-2024, Consiliul European s-a angajat să „invest[ească] în cultură și în patrimoniul nostru cultural, care se află la baza identității noastre europene”<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> *Cultural Heritage*, Eurobarometru special 466, sondaj comandat de Comisia Europeană, decembrie 2017.

<sup>2</sup> Comunicarea Comisiei privind o agendă europeană pentru cultură într-o lume în proces de globalizare, COM(2007) 242 final din 10 mai 2007.

<sup>3</sup> Eurostat, *Culture statistics*, ediția a patra, 2019, p. 64.

<sup>4</sup> Reuniunea Consiliului European, 14 decembrie 2017, EUCO 19/1/17.

<sup>5</sup> O nouă agendă strategică 2019-2024, Consiliul European.

## Cadrul de politică

**04** Tratatul stipulează că UE „respectă bogăția diversității sale culturale și [...] veghează la protejarea și dezvoltarea patrimoniului cultural european”<sup>6</sup>, precum și că UE trebuie să sprijine cultura în statele membre<sup>7</sup>. Tratatul definește și domeniile de acțiune politică a UE (difuzarea culturii, patrimoniul cultural, schimburile culturale necomerciale, creația artistică și literară, cooperarea externă). De asemenea, acestea stabilesc o cerință generală pentru acțiuni în alte domenii de politică pentru a ține seama de aspectele culturale, o cerință cunoscută sub denumirea de „integrare”<sup>8</sup>.

**05** UE nu are nicio competență legislativă în domeniul culturii. Responsabilitatea elaborării politicilor în acest domeniu revine în continuare statelor membre. În 2017, statele membre au alocat 1 % din cheltuielile lor publice pentru servicii culturale. Cu alte cuvinte, 132 de euro per cetățean al UE au fost cheltuiți pentru a sprijini activități culturale. Aproximativ 15 % din această sumă s-a cheltuit pe investiții culturale (și anume achiziționarea, construirea sau restaurarea unor bunuri culturale, inclusiv lucrări fizice la situri culturale). *Anexa I* oferă mai multe detalii privind cheltuielile publice pentru servicii culturale și pentru investiții culturale în întreaga UE.

**06** Cadrul pentru cooperarea în domeniul culturii la nivelul UE este stabilit de Comisie sub forma unei agende europene pentru cultură. Comisia a adoptat prima agendă de acest tip în 2007<sup>9</sup>, iar în 2018 a adoptat o nouă agendă europeană pentru cultură<sup>10</sup> (denumită în continuare „noua agendă”). Noua agendă cuprinde trei obiective strategice:

- o dimensiune socială – valorificarea potențialului culturii și al diversității culturale pentru coeziunea și bunăstarea socială, prin promovarea participării culturale, a mobilității artiștilor și a protejării patrimoniului;
- o dimensiune economică – sprijinirea creării de locuri de muncă și a creșterii economice în sectoarele culturale și creative, prin promovarea artelor și a culturii

---

<sup>6</sup> Articolul 3 alineatul (3) TUE.

<sup>7</sup> Articolul 167 alineatul (1) TFUE.

<sup>8</sup> Articolul 167 alineatul (4) TFUE prevede următoarele: „În acțiunile întreprinse în temeiul celorlalte dispoziții ale tratatelor, Uniunea ține seama de aspectele culturale, în special pentru a respecta și a promova diversitatea culturilor sale.”

<sup>9</sup> Comunicarea Comisiei privind o agendă europeană pentru cultură într-o lume în proces de globalizare, COM(2007) 242 final din 10 mai 2007.

<sup>10</sup> Comunicarea Comisiei: „O nouă agendă europeană pentru cultură”, COM(2018) 267 final din 22 mai 2018.



ca parte a educației, sprijinirea competențelor relevante și încurajarea inovării în domeniul culturii;

- o dimensiune externă – consolidarea relațiilor culturale internaționale, prin valorificarea deplină a potențialului culturii de a promova dezvoltarea durabilă și pacea.

**07** Noua agendă stabilește acțiuni pe care Comisia trebuie să le întreprindă și invită statele membre să abordeze anumite puncte. Acestea din urmă își stabilesc metodele de lucru și prioritățile în materie de cooperare culturală la nivelul UE în cadrul unor planuri de lucru în domeniul culturii adoptate de Consiliul de Miniștri. Cel mai recent plan de lucru acoperă perioada cuprinsă între 2019 și 2022<sup>11</sup>.

### Sustenabilitate și cultură

**08** UE și statele sale membre au, de asemenea, un rol activ în cadrul forumurilor și al organizațiilor multilaterale care abordează politicile privind cultura și patrimoniul cultural, cum ar fi Consiliul Europei și UNESCO. Foarte recent, statele membre ale UE s-au angajat să urmărească obiectivele de dezvoltare durabilă elaborate de UNESCO<sup>12</sup>, consolidând obiectivul dezvoltării durabile stabilit în tratate<sup>13</sup>. Consiliul a identificat, de asemenea, durabilitatea patrimoniului cultural ca fiind o prioritate pentru actualul Plan de lucru în domeniul culturii pentru perioada 2019-2022.

### Mecanismele de guvernare ale Comisiei

**09** În prezent, responsabilitatea pentru elaborarea și punerea în aplicare a politicilor în domeniul culturii revine Direcției Generale Educație, Tineret, Sport și Cultură (DG EAC). Pentru a sprijini procesul de elaborare a politicilor UE în domeniul culturii, Comisia gestionează programul „Europa creativă”, care este singurul fond ce vizează exclusiv sectoarele culturale și creative ale UE<sup>14</sup>.

<sup>11</sup> Concluziile Consiliului cu privire la Planul de lucru în domeniul culturii pentru perioada 2019-2022 (JO C 460, 21.12.2018, p. 12-25).

<sup>12</sup> *Transforming our World: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, document adoptat de ONU la 25 septembrie 2015.

<sup>13</sup> Articolul 3 alineatul (3) TUE.

<sup>14</sup> Regulamentul (UE) nr. 1295/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 11 decembrie 2013 privind instituirea programului „Europa creativă” (2014-2020), JO L 347, 20.12.2013, p. 221-237. Programul „Europa creativă” include și audiovizualul.

**10** Investițiile în infrastructură legate de cultură pot fi finanțate de UE doar din fondurile structurale și de investiții europene (fondurile ESI). Dintre fondurile ESI, FEDR<sup>15</sup> este principala sursă de finanțare din partea UE pentru investițiile în situri culturale. FEDR este implementat de Comisie și de statele membre în gestiune partajată. Aceasta înseamnă că acordurile de parteneriat și programele operaționale aferente FEDR sunt elaborate de statele membre și trebuie să fie aprobate de Comisie.

**11** În conformitate cu principiul integrării, diverse alte fonduri ale UE sunt și ele disponibile pentru proiecte legate de cultură, atât în interiorul, cât și în afara UE. Aceasta înseamnă că mai multe direcții generale sunt de asemenea implicate în punerea în aplicare efectivă a unui cadru strategic cultural prin intermediul altor politici și instrumente de finanțare ale UE (a se vedea *anexa II*).

---

<sup>15</sup> Regulamentul (UE) nr. 1301/2013 din 17 decembrie 2013 privind Fondul european de dezvoltare regională și dispozițiile specifice aplicabile obiectivului referitor la investițiile pentru creștere economică și locuri de muncă (JO L 347, 20.12.2013, p. 289-302).

## Sfera și abordarea auditului

**12** Având în vedere atenția sporită acordată culturii la nivelul UE, Curtea a decis să efectueze un audit privind eficacitatea și sustenabilitatea investițiilor UE în siturile culturale, și anume a investițiilor privind achiziționarea, reabilitarea și construirea de noi infrastructuri culturale și de situri de patrimoniu. În acest scop, Curtea a auditat principalul fond al UE disponibil pentru investițiile respective (FEDR) și a evaluat aspectele prezentate în continuare.

### Partea 1: caracterul adecvat al cadrului cultural al UE și coordonarea cu mecanismele de finanțare a investițiilor în siturile culturale

- Caracterul adecvat al cadrului strategic și legislativ în vigoare la nivelul UE pentru investițiile finanțate de UE în siturile culturale.
- Coordonarea între instrumentele financiare și cele politice ale inițiativelor Comisiei, în special programul „Europa creativă” și FEADR.
- Coordonarea finanțării din FEDR cu alte fonduri ale UE.

### Partea 2: executarea fondurilor FEDR

- Sprijinul și orientările puse de Comisie la dispoziția statelor membre în contextul adoptării acordurilor de parteneriat și a programelor operaționale pentru a se asigura că finanțarea siturilor culturale conduce la rezultate concrete și durabile.
- Eficacitatea și durabilitatea rezultatelor proiectelor FEDR privind siturile culturale.

**13** Auditul s-a axat pe efectele economice, sociale și culturale ale investițiilor FEDR în situri culturale, precum și pe sustenabilitatea financiară și fizică a siturilor respective. Acesta a vizat perioadele de programare 2007-2013 și 2014-2020 din perspectiva obiectivului privind investițiile pentru ocuparea forței de muncă și creștere economică, precum și propunerile legislative privind perioada de programare de după 2020.

**14** La nivelul UE, Curtea a examinat activitatea direcției generale responsabile de cultură (DG EAC) și pe cea a direcției generale responsabile de FEDR (DG REGIO). La nivelul statelor membre:

- Curtea a vizitat trei state membre (Italia, Polonia și Portugalia) și a efectuat analize documentare, cu o sferă de aplicare mai restrânsă, pentru alte patru state membre (Croatia, Franța, Germania și România). Aceste state membre au fost alese deoarece se numără printre principalii beneficiari ai sprijinului acordat prin FEDR pentru investițiile în situri culturale;

- o Curtea a evaluat 14 programe operaționale (a se vedea *anexa III* pentru lista programelor operaționale care au făcut obiectul auditului);
- o Curtea a auditat 27 de proiecte, dintre care 15 la fața locului și 12 prin intermediul examinării documentare (a se vedea *tabelul 1* și *anexa IV*). Proiectele au fost selectate pe baza unei game largi de criterii: sumele cheltuite sau angajate, tipul de sit (situri de patrimoniu sau infrastructuri culturale noi), existența sau lipsa mărcilor, precum și participarea la inițiative ale UE. Curtea a efectuat, de asemenea, un sondaj în rândul beneficiarilor tuturor acestor proiecte. Toți beneficiarii au răspuns. În plus, Curtea a auditat 21 de proceduri de selecție (a se vedea *anexa V*).

**Tabelul 1 – Numărul și tipurile de proiecte care au făcut obiectul auditului**

	2007-2013		2014-2020	Total
	Situri de patrimoniu	Infrastructuri culturale noi	Situri de patrimoniu	
Număr de proiecte	10	11	6	27
<i>din care vizitate la fața locului în:</i>				
- Italia	3	0	2	5
- Polonia	1	2	2	5
- Portugalia	1	2	2	5
<i>din care examinate pentru:</i>				
- Germania	1	2	nu se aplică	3
- Franța	0	3	nu se aplică	3
- Croația	1	2	nu se aplică	3
- România	3	0	nu se aplică	3

Sursa: Curtea de Conturi Europeană.

**15** În sfârșit, Curtea a intervievat funcționari din cadrul unor organizații internaționale [Centrul Patrimoniului Mondial din cadrul UNESCO, Itinerariile culturale ale Consiliului Europei și Consiliul Internațional al Monumentelor și Siturilor (ICOMOS)] și al ONG-ului Europa Nostra, precum și 11 experți naționali din cele trei state membre vizitate, pentru a obține o imagine de ansamblu mai clară a nevoilor și a dificultăților cu care se confruntă siturile culturale și pentru a identifica bunele practici.

**16** Curtea speră că auditul va aduce clarificări cu privire la relevanța și la eficacitatea intervențiilor UE în domeniul siturilor culturale. La un nivel mai general, Curtea intenționează ca acesta să contribuie la dezbateră care are loc în prezent cu privire la locul culturii în UE.

## Observații

### Cadrul actual pentru investițiile UE în siturile culturale nu are o orientare clară, iar coordonarea este limitată

#### Cadrul strategic pentru acțiunea UE în domeniul culturii este complex și se reflectă doar parțial în finanțarea din partea UE

**17** Un cadru adecvat pentru investițiile UE în situri culturale este esențial pentru maximizarea efectelor investițiilor asupra realizării obiectivelor definite în cadrul respectiv. O condiție prealabilă este existența unui cadru strategic clar pentru acțiunea UE în domeniul culturii, cu o coordonare strânsă între cadrul normativ (și anume, legislația privind fondurile UE) și cel fără caracter normativ (și anume, strategiile). Obiectivele ar trebui să fie clar stabilite pe baza nevoilor identificate și ar trebui să se elaboreze măsuri în consecință. Obiectivele ar trebui să fie realiste și abordate prin intermediul unor instrumente de politică și al unei finanțări adecvate. Cerințele impuse părților interesate ar trebui să fie stabilite în funcție de competențele acestora. Monitorizarea cadrului este esențială pentru evaluarea progreselor înregistrate în atingerea obiectivelor.

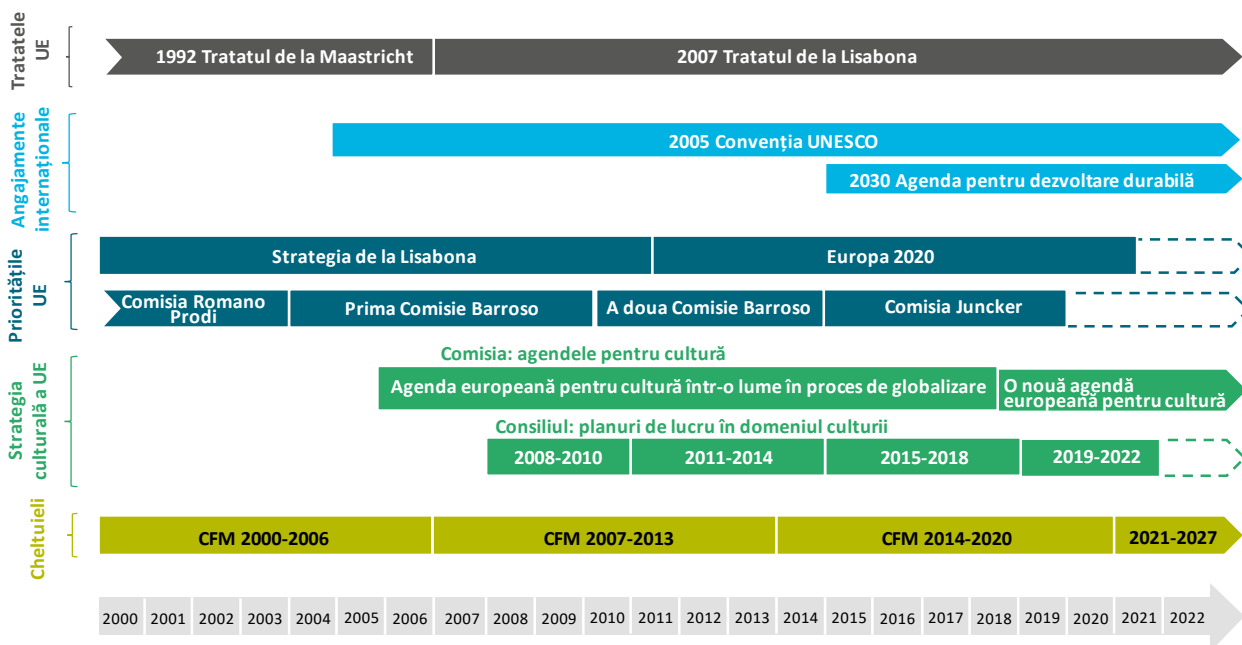
#### La nivelul UE coexistă mai multe cadre strategice care au impact asupra acțiunii UE în domeniul culturii

**18** Direcția strategică a UE a fost formulată în planuri elaborate pe zece ani (Strategia de la Lisabona și Strategia Europa 2020). Aceste planuri nu abordează cultura și nici nu sunt sincronizate cu mandatele de cinci ani ale Comisiei sau cu ciclul de șapte ani al perioadelor de finanțare din cadrul UE.

**19** Pentru elaborarea politicilor sale culturale, UE dispune de un cadru care include mai multe niveluri de responsabilitate (a se vedea punctele **04 - 07**). Cadrul este definit la cel mai înalt nivel de tratate și de angajamentele internaționale ale UE (de exemplu, Convenția UNESCO din 2005 asupra protecției și promovării diversității expresiilor culturale). Acesta este detaliat în agendele Comisiei și în planurile de lucru în domeniul culturii ale Consiliului, elaborate pentru perioade de patru ani; împreună, ele constituie esența cadrului cultural al UE. Mai multe documente de importanță strategică completează acest cadru (a se vedea **anexa VI**). Într-o publicație anterioară, Curtea a precizat deja că coexistența mai multor cadre strategice, cu perioade și

obiective care se suprapun, este complexă și poate genera confuzii (a se vedea  *imaginea 1*)<sup>16</sup>.

## Imaginea 1 – Cronologia evenimentelor



Sursa: Curtea de Conturi Europeană.

**20** Complexitatea este agravată de coexistența diferitor actori (Comisia, Consiliul și statele membre) care elaborează și pun în aplicare acțiuni culturale în mod simultan, fără a se raporta în mod sistematic la agendele Comisiei. La nivelul acestora, aspectele culturale sunt luate în considerare („integrate”) în diverse politici, care sunt de competența unor servicii diferite.

### Monitorizarea obiectivelor cuprinse în Agenda pentru cultură a Comisiei este insuficient dezvoltată

**21** Principalele obiective strategice comune care orientează acțiunea UE în domeniul culturii sunt stabilite în agendele Comisiei (a se vedea punctul **06**). Acestea nu sunt traduse în obiective operaționale clare. Deși există numeroase exemple de măsuri la nivelul UE în cadrul fiecărui obiectiv, nu este clar ce încearcă UE să realizeze prin intermediul acestor măsuri. Noua agendă nu conține nicio dispoziție privind monitorizarea atingerii obiectivelor stabilite și niciun indicator pentru măsurarea progreselor înregistrate. Potrivit Comisiei, acest lucru este rezultatul faptului că Comisia și statele membre nu au definit împreună obiective, indicatori sau ținte pentru elaborarea politicilor culturale. De asemenea, Comisia nu utilizează indicatorii

<sup>16</sup> Punctele 16-18 din documentul de informare al Curții de Conturi Europene intitulat „Asigurarea performanței în domeniul coeziunii”, iunie 2019.

disponibili la nivel de program, și anume indicatorii definiți în diferitele programe ale UE, pentru a evalua succesul punerii în aplicare a noii agende.

**22** Acțiuni concertate cu statele membre în acest domeniu se desfășoară în conformitate cu planurile de lucru în domeniul culturii ale Consiliului, într-un cadru interguvernamental fără caracter obligatoriu pentru cooperarea între statele membre, denumit „metoda deschisă de coordonare” (MDC). Potrivit Comisiei, „integrarea recomandărilor grupurilor de experți în procesul de elaborare a politicilor la nivel național și european este în continuare o provocare”<sup>17</sup>. Chiar dacă obiectivele economice și sociale ale noii agende sunt urmărite, în linii mari, de cadrele de politici culturale ale statelor membre incluse în eșantionul Curtii, niciunul dintre acestea nu făcea referire în mod specific la noua agendă și doar două făceau referire la Agenda din 2007.

### **Agenda Comisiei nu este luată în considerare în cadrul principalelor fonduri ale UE care oferă finanțare în domeniul culturii**

**23** În ceea ce privește finanțarea acordată de UE, cultura este, în principal, un mijloc de realizare a altor priorități și obiective ale UE (de exemplu, sprijinirea dezvoltării urbane și regionale, sprijinirea întreprinderilor și a turismului), mai degrabă decât o prioritate esențială în sine. Aceste priorități sunt abordate prin intermediul diferitor fonduri ale UE. Singurul fond al UE conceput pentru finanțarea culturii este programul „Europa creativă”, dar acesta acordă un volum foarte mic de finanțări. Prin intermediul său se alocă pentru cultură aproximativ 209 milioane de euro pe an din bugetul UE<sup>18</sup> în 28 de state membre și în 8 țări din afara UE. Această sumă este similară cu costurile anuale de funcționare ale unor situri culturale individuale. De exemplu, în 2018, Opera Națională din Paris a înregistrat costuri de 200,8 milioane de euro<sup>19</sup>.

---

<sup>17</sup> Raportul Comisiei referitor la punerea în aplicare și relevanța Planului de lucru în domeniul culturii pentru perioada 2011-2014, COM(2014) 535 final, 25.8.2014, p. 12 și Raportul Comisiei privind punerea în aplicare a agendei europene pentru cultură, COM(2010) 390 final, 19.7.2010, p. 8.

<sup>18</sup> A se vedea articolul 24 din regulamentul privind programul „Europa creativă”.

<sup>19</sup> *Culture*, anexă la proiectul de lege de reglementare a bugetului și de aprobare a conturilor pe 2018, rapoarte anuale de performanță, Ministerul Finanțelor din Franța, 2018, p. 223.

**24** Din cele 12 fonduri ale UE analizate de Curte care au potențialul de a sprijini cultura, numai regulamentul privind programul „Europa creativă” face referire la agenda din 2007 a Comisiei (a se vedea [anexa II](#)). Cele două agende succesive ale Comisiei au fost stabilite după instituirea cadrelor financiare multianuale pentru fondurile ESI (a se vedea [imaginea 1](#)) și, prin urmare, nu au putut fi luate în considerare în cadrul fondurilor ESI.

### **Comisia a elaborat mai multe inițiative care pot promova siturile culturale, dar coordonarea cu mecanismele de finanțare este limitată**

**25** Un cadru adecvat pentru investițiile UE în siturile culturale trebuie să prevadă mecanisme eficiente de coordonare între diferitele politici care contribuie la promovarea siturilor culturale. Acțiunea coordonată în cadrul Comisiei poate asigura complementarități între fondurile UE și garanta o utilizare eficientă a resurselor financiare pentru a dezvolta inițiativele propuse.

### **Comisia a elaborat mai multe inițiative pentru promovarea siturilor culturale**

**26** Comisia a elaborat o listă lungă de inițiative de promovare a siturilor culturale în ultimul deceniu, în special în domeniul patrimoniului. Cea mai recentă dintre acestea este Anul European al Patrimoniului Cultural 2018, care a avut drept rezultat crearea unui cadru de acțiune european pentru patrimoniul cultural<sup>20</sup> și care a fost prima abordare europeană, transsectorială și integrată în acest domeniu. Alte inițiative includ premii sau mărci acordate pentru a promova turismul durabil sau pentru a pune în evidență un anumit sit cultural (a se vedea [tabelul 2](#)).

---

<sup>20</sup> Documentul de lucru al serviciilor Comisiei Europene, SWD(2018) 491 final, 5.12.2018.



**Tabelul 2 – Mărcile și premiile UE relevante pentru promovarea siturilor culturale**

Marcă/Premiu	Descriere
Capitale europene ale culturii (din 1985)	Un titlu conferit, în fiecare an, unui număr de două orașe europene diferite, cu scopul de a le permite să își prezinte viața culturală și dezvoltarea culturală.
Premiul patrimoniului european (din 2002)	Promovează bunele practici privind conservarea, gestionarea, cercetarea, educația și comunicarea legate de patrimoniu.
Destinațiile europene de excelență (din 2006)	Promovează turismul durabil prin sporirea vizibilității destinațiilor europene emergente, netradiționale.
Marca patrimoniului european (din 2013)	Acordată siturilor de patrimoniu care au o valoare europeană simbolică. Acoperă și patrimoniul intangibil.
Logoul Anului European al Patrimoniului Cultural (din 2018)	Logo folosit în timpul evenimentelor și al festivităților organizate în legătură cu Anul European al Patrimoniului Cultural.
Capitala europeană a turismului inteligent (din 2019)	Recompensează destinațiile turistice pentru durabilitatea, accesibilitatea, digitalizarea, patrimoniul cultural și creativitatea lor.

Sursa: Curtea de Conturi Europeană.

**27** Autoritățile statelor membre vizitate de Curte consideră că inițiativa „Capitale europene ale culturii” este deosebit de benefică (a se vedea *caseta 1* pentru un exemplu de impact pozitiv descris Curții de către autoritățile portugheze). Unul dintre beneficiarii auditați a confirmat că a observat o creștere semnificativă a numărului de vizitatori în perioada în care orașul Wrocław a fost Capitală Europeană a Culturii în 2016. Experții intervievați au salutat, de asemenea, unele dintre inițiativele recente ale Comisiei (de exemplu, Anul European al Patrimoniului Cultural 2018 și noua agendă).

## Caseta 1

### Exemplu de impact pozitiv al inițiativei „Capitale europene ale culturii”

Orașul Guimarães, din Portugalia, a fost Capitala europeană a culturii în 2012. Potrivit studiului *ex post* efectuat de autoritățile statului membru, inițiativa a inclus investiții în infrastructuri culturale și în recalificarea urbană totalizând aproximativ 41,7 milioane de euro de cheltuieli eligibile, precum și un program cultural pus în aplicare pe parcursul anului 2012. Se estimează că numărul nopților de cazare în regiune a crescut cu 43 % în anul respectiv, o creștere care a generat 2 111 locuri de muncă.

### Ceremonia de deschidere a Capitalei europene a culturii la Guimarães



© Capital Europeia da Cultura Guimarães 2012.

Sursa: Raportul intermediar privind impactul social și cel economic al inițiativei „Guimarães 2012”.

**28** La nivel internațional, există și alte mărci care se acordă siturilor culturale (a se vedea [anexa VII](#)). Coexistența mai multor mărci și premii face ca valoarea preconizată a acestora să fie neclară.

### Coordonarea inițiativelor culturale ale Comisiei cu mecanismele de finanțare ale FEDR este limitată

**29** Curtea a analizat coordonarea inițiativelor culturale ale DG EAC cu FEDR. În special, aceasta a solicitat beneficiarilor proiectelor vizitate informații despre efectele mărcii patrimoniului european și ale altor inițiative ale Comisiei. Inițiativa culturale ale Comisiei au un impact foarte limitat asupra disponibilității fondurilor care pot fi alocate beneficiarilor din FEDR. Regulamentul privind FEDR și programele operaționale din cadrul FEDR acoperite de audit nu conțin nicio dispoziție care să avantajeze proiectele ce iau deja parte la o inițiativă culturală a Comisiei.

**30** În cadrul FEDR sunt disponibile mecanisme de finanțare pentru siturile UNESCO. Pentru perioada de programare 2014-2020, actualul Regulament privind FEDR stabilește un prag mai ridicat pentru siturile UNESCO (maximum 20 de milioane de euro sub formă de cofinanțare pentru siturile UNESCO și 10 milioane de euro pentru alte situri culturale)<sup>21</sup>. Marca UNESCO a fost de asemenea utilizată drept criteriu de selecție a proiectelor în cinci dintre cele 21 de proceduri de selecție examinate de Curte. Autoritățile din statele membre au considerat că mărcile naționale sunt de asemenea importante, patru dintre procedurile de selecție auditate conferind un avantaj proiectelor care beneficiau de astfel de mărci.

**31** Eșantionul de proiecte al Curții a inclus două situri care dețin o marcă a patrimoniului european și un sit care participă la inițiativa „Capitale europene ale culturii”. Autoritățile din statele membre nu au considerat participarea siturilor culturale la inițiativele UE ca fiind un criteriu atunci când au selectat proiectele în vederea finanțării din FEDR (a se vedea *anexa V*). De asemenea, acest lucru nu a fost sugerat nici de Comisie în observațiile sale prelabile aprobării programelor operaționale. Juriul european responsabil cu monitorizarea siturilor de patrimoniu european a declarat că lipsa finanțării pentru siturile care dețineau această marcă ar putea pune în pericol durabilitatea și vizibilitatea acestora<sup>22</sup>. Marca reprezintă, de asemenea, o preocupare pentru Parlamentul European, care a recomandat acordarea unei vizibilități sporite acestora<sup>23</sup>.

### **Complementaritățile dintre fondurile UE nu sunt suficient de vizibile pentru investițiile în situri culturale**

**32** În conformitate cu principiul integrării, punerea în aplicare a obiectivelor stabilite în agenda din 2007 a Comisiei este *de facto* răspândită în cadrul diferitor politici și este sprijinită prin mai multe fonduri gestionate de 15 direcții generale diferite în cadrul Comisiei. Coordonarea dintre acestea din urmă este realizată în principal prin intermediul unui grup interservicii privind cultura și patrimoniul cultural și, în momentul adoptării programelor și reglementărilor relevante, prin intermediul consultărilor interservicii.

---

<sup>21</sup> Articolul 3 alineatul (1) din Regulamentul (UE) nr. 1301/2013 privind FEDR, astfel cum a fost modificat prin Regulamentul (UE, Euratom) nr. 2018/1046 din 18 iulie 2018 privind normele financiare aplicabile bugetului general al Uniunii (JO L 193, 30.7.2018, p. 1-222).

<sup>22</sup> Documentul intitulat *Panel Report on Monitoring*, privind marca patrimoniului european, 19 decembrie 2016.

<sup>23</sup> Rezoluția Parlamentului European referitoare la punerea în aplicare a programului „Europa creativă”, P8\_TA(2017)0062, 2 martie 2017.

**33** Rezultatele acestei coordonări nu sunt evidente în diferitele regulamente privind fondurile UE. Deși regulamentele reflectă, în grade diferite, unele dintre elementele agendei din 2007, niciunul dintre fondurile UE (cu excepția programului „Europa Creativă”) nu se referă în mod specific la aceasta și, pentru majoritatea fondurilor în cauză, cultura nu se regăsește printre obiective (a se vedea punctul **24** și *anexa II*).

**34** Regulamentul privind dispozițiile comune<sup>24</sup> (RDC) stabilește mecanisme de promovare a coordonării între fonduri, în special prin instituirea unui cadru strategic comun și a obligației statelor membre de a indica mecanismele de coordonare între fondurile UE în acordurile de parteneriat și în programele operaționale. Curtea a identificat deficiențe în cadrul acestor mecanisme de coordonare, în special în ceea ce privește siturile culturale.

**35** În primul rând, chiar dacă siturile de patrimoniu pot fi finanțate prin diferite fonduri ESI, în funcție de obiectivele lor, atunci când adoptă acorduri de parteneriat și programe operaționale, Comisia nu evaluează complementaritățile și posibilele sinergii în utilizarea fondurilor UE în mod specific pentru siturile de patrimoniu. Mecanismele de coordonare descrise în programele operaționale și în acordurile de parteneriat sunt generale și nu se referă întotdeauna în mod specific la siturile culturale. În special, Curtea a analizat modul în care investițiile din FEADR în situri culturale erau diferențiate, în acordurile de parteneriat, în programele naționale aferente FEADR și în programele operaționale aferente FEDR, de investițiile din FEDR în situri culturale. În patru state membre, diferențele dintre cele două fonduri nu erau clare și, teoretic, acestea puteau finanța același tip de proiect.

**36** În al doilea rând, coordonarea cu programul „Europa creativă” sau cu predecesorul acestuia (programul „Cultura”<sup>25</sup>) nu a fost menționată în eșantionul de documente strategice aparținând unui număr de trei state membre vizate de auditul Curții. În sfârșit, la nivel de proiect, patru dintre cele 21 de proceduri de selecție evaluate și cuprinse în eșantionul Curții recompensau în mod specific existența unor complementarități cu alte fonduri ale UE drept criteriu de acordare a finanțării, fără însă a menționa în mod special programul „Europa creativă”. Prin urmare, în cazul unui singur sit dintre siturile culturale din eșantionul Curții, un proiect finanțat prin programul „Europa creativă” completa un proiect finanțat prin FEDR.

---

<sup>24</sup> Regulamentul (UE) nr. 1303/2013 de stabilire a unor dispoziții comune privind fondurile ESI (JO L 347, 20.12.2013, p. 320-469).

<sup>25</sup> Decizia nr. 1855/2006/CE din 12 decembrie 2006 de instituire a programului Cultura (2007-2013) (JO L 372, 27.12.2006, p. 1-11).

## **FEDR este un instrument de structurare pentru investițiile statelor membre în siturile culturale, dar aceste investiții nu sunt considerate o prioritate pentru FEDR**

**37** Un cadru adecvat pentru investițiile în situri culturale presupune ca fondurile UE care pun la dispoziție cea mai mare parte a finanțării pentru acest tip de investiții, în special FEDR, să reflecte cadrul cultural al UE în politicile lor. În acest scop, obiectivele Comisiei în domeniul culturii ar trebui să fie reflectate cu claritate în acordurile de parteneriat și în programele operaționale ale statelor membre.

## **Suma totală cheltuită de UE pentru investiții în situri culturale nu face obiectul unei monitorizări speciale**

**38** Deși cheltuielile în domeniul culturii reprezintă doar o mică parte din bugetul total al FEDR (aproximativ 4,7 miliarde de euro prevăzuți pentru perioada de programare 2014-2020, respectiv 2,3 %), FEDR este cea mai importantă sursă de finanțare din partea UE pentru investițiile în situri culturale. RDC impune autorităților din statele membre să raporteze cheltuielile pe categorii de intervenții. Una dintre aceste categorii este intitulată „Protejarea, dezvoltarea și promovarea activelor culturale și de patrimoniu publice”. Or, această categorie este mai largă decât investițiile în infrastructură și statele membre nu o folosesc în mod consecvent. Evoluția sferei de aplicare a investițiilor FEDR în cultură și cea a mecanismelor de monitorizare a acestora sunt prezentate în *anexa VIII*.

**39** În 2014, Comisia a efectuat un exercițiu de inventariere a fondurilor UE disponibile pentru acțiuni în domeniul patrimoniului cultural<sup>26</sup>. Acest exercițiu nu a fost exhaustiv<sup>27</sup>. El nu a furnizat date detaliate și actualizate cu privire la sumele alocate și cheltuite din fondurile UE pentru patrimoniul cultural, inclusiv pentru investițiile fizice conexe. Aceste informații nu sunt cunoscute deoarece nu toate fondurile UE impun statelor membre și beneficiarilor să furnizeze în mod sistematic informații despre măsurile culturale.

---

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

<sup>27</sup> *Ibidem*, versiunile din 2014 și din 2017, p. 2.

**40** Comisia s-a străduit să armonizeze diferitele tipuri de date statistice privind cheltuielile publice pentru cultură și efectele acestora. Documentul de referință pentru statisticile culturale ale UE este un raport din 2012 întocmit de Rețeaua sistemului statistic european pentru cultură<sup>28</sup>. Eurostat urmărește activitatea desfășurată de această rețea<sup>29</sup>. Consolidarea bazei de elemente de probă la nivelul UE este, de asemenea, unul dintre principiile-cheie ale actualului Cadru de acțiune european pentru patrimoniul cultura<sup>20</sup>. Cu toate acestea, până în prezent, nu există la nivelul UE niciun cadru obligatoriu pentru colectarea datelor și raportarea cu privire la cultură sau la siturile culturale.

### **FEDR oferă un cadru pentru investițiile statelor membre în situri culturale**

**41** Într-un raport de audit din 2017<sup>30</sup>, Curtea de Conturi Europeană a declarat că actualul Regulament privind FEDR oferă o abordare mai structurată a intervențiilor UE decât în perioada de programare 2007-2013, prin faptul că impune prezentarea într-un mod mai riguros, în programele operaționale, a obiectivelor intervențiilor (obiective specifice/rezultate) și a modului în care se preconizează că acestea vor fi realizate (finanțarea necesară, acțiunile care urmează a fi întreprinse și realizările preconizate). Acest lucru este valabil în special atunci când acțiunile sunt concepute în jurul unor priorități de investiții, cum ar fi patrimoniul cultural (a se vedea punctul 44).

**42** Cadrul pentru perioada de programare 2014-2020 a prezentat, de asemenea, îmbunătățiri în ceea ce privește indicatorii utilizați pentru măsurarea sprijinului acordat siturilor culturale prin FEDR, dat fiind că actualul regulament stabilește un indicator de realizare comun referitor la siturile culturale. Pentru perioada de programare 2021-2027, Comisia propune creșterea numărului de indicatori comuni referitori la siturile culturale și, pentru prima dată, includerea unor indicatori comuni de rezultat (a se vedea *anexa VIII*). Într-un aviz recent, Curtea de Conturi Europeană a salutat introducerea unor indicatori comuni și a declarat că aceștia reprezintă un pas important în direcția creșterii accentului pus pe performanță<sup>31</sup>.

---

<sup>28</sup> Raportul final al Rețelei sistemului statistic european pentru cultură (ESSnet-Culture), 2012.

<sup>29</sup> A se vedea, de exemplu, *Guide to culture statistics*, Eurostat, ediția 2018.

<sup>30</sup> Raportul special nr. 02/2017, intitulat „Negocierea de către Comisie a acordurilor de parteneriat și a programelor din domeniul coeziunii pentru perioada 2014-2020: cheltuielile sunt direcționate într-o măsură mai mare către prioritățile Strategiei Europa 2020, dar sunt instituite mecanisme din ce în ce mai complexe pentru măsurarea performanței”.

<sup>31</sup> Punctul 59 din Avizul nr. 6/2018 al Curții de Conturi Europene.

**43** Importanța cadrului FEDR poate fi observată în strategiile culturale ale celor trei state membre vizitate de Curte. În Polonia, strategia culturală consideră cultura ca fiind un mijloc de realizare a coeziunii economice și sociale urmărite de FEDR. În Italia, guvernul a elaborat un program național de finanțare pentru a completa programul operațional național din cadrul FEDR în domeniul culturii<sup>32</sup>, având aceleași obiective și criteriile de finanțare. În Portugalia, Comisia a solicitat ca finanțarea din partea UE să fie acordată în urma unui exercițiu de inventariere menit să analizeze nevoile de investiții în siturile culturale și să identifice prioritățile în materie de investiții.

#### **FEDR este o sursă importantă de finanțare a investițiilor publice în situri culturale în unele state membre**

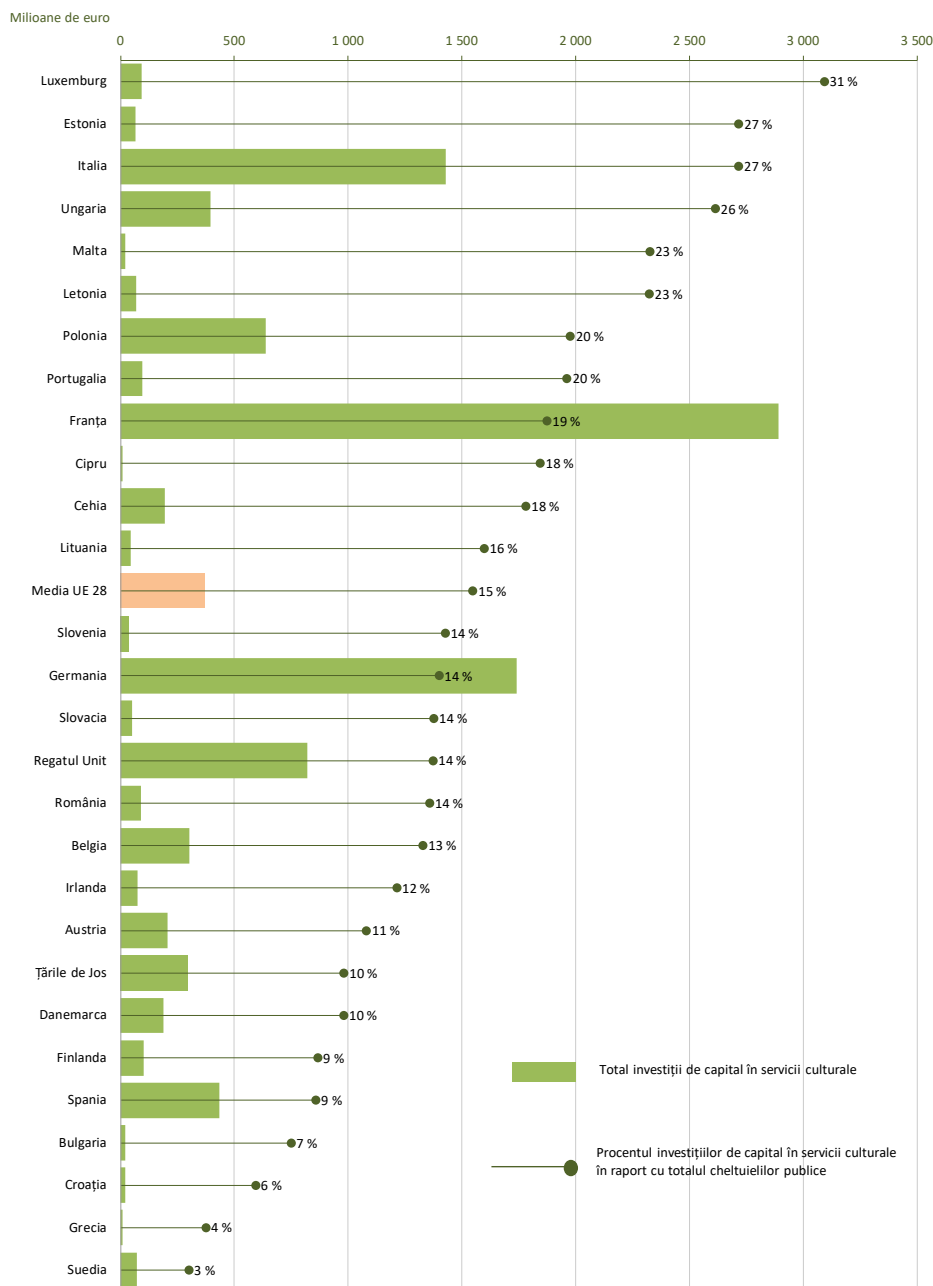
**44** Regulamentul FEDR prevede o serie de obiective tematice și de priorități de investiții din care statele membre pot alege în funcție de nevoile lor. În perioada de programare 2014-2020, sprijinul acordat siturilor culturale vizează în mod specific siturile de patrimoniu din cadrul obiectivului tematic 6 – „Conservarea și protecția mediului și promovarea utilizării eficiente a resurselor”, pus în aplicare prin intermediul priorității de investiții 6(c) – „Conservarea, protejarea, promovarea și dezvoltarea patrimoniului natural și cultural”. Siturile culturale pot fi, de asemenea, sprijinite în cadrul altor priorități de investiții, și anume ca parte a sprijinului acordat prin FEDR pentru inovare (obiectivul tematic 1) sau pentru competitivitatea IMM-urilor (obiectivul tematic 3) sau în cadrul unei strategii de dezvoltare teritorială mai largi, care promovează ocuparea forței de muncă (obiectivul tematic 8) sau incluziunea socială (obiectivul tematic 9). Regenerarea urbană, în cadrul priorității de investiții 6(e), este de asemenea o prioritate comună selectată în cadrul programelor operaționale pentru a sprijini siturile culturale.

**45** În perioada 2010-2017, cuantumul fondurilor FEDR investite în situri culturale a fost de aproximativ 750 de milioane de euro pe an. Acestea au reprezentat peste 25 % din toate investițiile publice în servicii culturale în aproximativ o treime din statele membre și peste 50 % în Portugalia și în Grecia (a se vedea *figura 1*). Prin urmare, FEDR a constituit o sursă importantă de finanțare a investițiilor în situri culturale pentru multe state membre. La nivel de proiect, potrivit sondajului Curții, 44 % din proiecte nu ar fi fost puse în aplicare fără sprijin din partea FEDR, iar 48 % ar fi fost amânate sau ar fi fost puse în aplicare doar cu o sferă de aplicare redusă.

---

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

**Figura 1 – Finanțarea FEDR și investițiile de capital ale statelor membre în situri culturale, media anuală pentru perioada 2010-2017**



*Note:* 1) Curtea utilizează datele Eurostat privind cheltuielile publice consacrate serviciilor culturale (COFOG: GF08.2) pentru a estima investițiile statelor membre în situri culturale. Aceasta este cea mai apropiată estimare posibilă. Investițiile de capital în servicii culturale includ: finanțarea nerambursabilă pentru investiții (D92), formarea brută de capital fix (P.51g) și achiziții minus cedări de active nefinanciare neproduse (NP). Cifrele reprezintă o medie anuală a sumelor cheltuite de administrațiile naționale și locale (cheltuieli ale administrației publice) în perioada 2010-2017; 2) investițiile efectuate prin FEDR în situri culturale, exprimate ca medie anuală, includ cheltuielile înregistrate în legătură cu siturile culturale pentru perioadele de programare 2007-2013 și 2014-2020 (până în 2018).

\* Pentru Croația, au fost luate în considerare doar fondurile cheltuite în perioada de programare în curs.

*Sursa:* Curtea de Conturi Europeană, pe baza documentului Eurostat intitulat *General government expenditure by function (COFOG)* [Cheltuielile administrației publice defalcate pe funcții (clasificarea COFOG)], cod de date online: [gov\_10a\_exp], precum și pe baza platformei de date deschise privind politica de coeziune și a informațiilor Comisiei.



**46** La nivel național, Curtea a identificat exemple ale modului în care statele membre diversifică sursele de venituri ale siturilor culturale și dezvoltă mecanisme de finanțare care se bazează pe fonduri private (a se vedea [caseta 2](#)). Diversificarea finanțării pentru patrimoniul cultural este, de asemenea, una dintre temele abordate de Consiliu în Planul de lucru în domeniul culturii pentru perioada 2019-2022<sup>33</sup>.

## Caseta 2

### Exemple de mecanisme de finanțare dezvoltate la nivel național

Loteria patrimoniului (Franța): Urmând exemplul Regatului Unit, guvernul francez a lansat, în 2018, o loterie națională a patrimoniului pentru a sprijini restaurarea unor situri de patrimoniu locale emblematice (20 de milioane de euro au fost colectați în acel an pentru restaurarea a 18 situri).

Loteria patrimoniului (Italia): Începând din 1997, o parte din veniturile provenite din activități de loterie sunt rezervate Ministerului Patrimoniului Cultural și sunt alocate pentru o gamă largă de proiecte de recuperare și conservare a patrimoniului cultural din Italia, inclusiv proiecte arheologice, istorice, artistice sau legate de arhive și de biblioteci, precum și pentru refacerea peisajelor și pentru activități culturale. Unul dintre proiectele incluse în eșantionul de proiecte al Curții, intitulat *Ex-Convento di Sant' Antonio*, a primit aproximativ 2,4 milioane de euro din *Programma Triennale Lotto 2007-2009*. Panteonul din Roma și teatrul grec din Siracusa sunt alte exemple de situri culturale finanțate.

Impozitarea corectivă (Polonia): În 2018, Polonia a creat un nou fond pentru a finanța protecția și renovarea siturilor istorice. Finanțarea provine din amenzile administrative aplicate pentru încălcări ale cerințelor în materie de protecție a siturilor istorice.

### Investițiile în situri culturale nu sunt tratate ca fiind o prioritate în cadrul FEDR

**47** FEDR urmărește promovarea coeziunii economice, sociale și teritoriale, una dintre misiunile principale ale UE, astfel cum se prevede în Tratatul UE<sup>34</sup>. Această misiune, împreună cu obiectivele Strategiei Europa 2020 pentru o creștere inteligentă, durabilă și favorabilă incluziunii, a condus la un cadru FEDR axat pe considerente economice și sociale. Prin urmare, investițiile în situri culturale sunt un mijloc pentru atingerea unui scop și trebuie finanțate numai dacă generează un impact socioeconomic.

<sup>33</sup> A se vedea punctul [07](#).

<sup>34</sup> Articolul 3 alineatul (3) TUE.

**48** Pe lângă justificarea socioeconomică, Regulamentul privind FEDR pentru perioada 2014-2020 a introdus restricții privind investițiile din FEDR în situri culturale, care au condus la acordarea de finanțări doar pentru infrastructuri la scară mică. Nu este clar modul în care această dispoziție contribuie la obiectivele stabilite în agendele pentru cultură ale Comisiei. Nici în regulamentul inițial nu era clar ce însemna „la scară mică”, fapt care crea incertitudine cu privire la tipurile de proiecte pe care FEDR le-ar putea finanța.

**49** Restricția impusă în cazul FEDR a făcut obiectul unor interpretări diferite. În primul rând, Comisia a definit la nivel administrativ investițiile „la scară mică” ca fiind acele investiții care nu depășesc un cost total de 5 milioane de euro (10 milioane de euro pentru siturile UNESCO)<sup>35</sup>. În urma unei plângeri depuse de 11 state membre la Comisia Europeană<sup>36</sup>, aceasta a precizat că exista o anumită flexibilitate cu privire la modul în care diferite elemente de infrastructură la scară mică ar putea fi sprijinite în cadrul unei singure operațiuni integrate. Doar patru ani mai târziu, Regulamentul privind FEDR revizuit pentru perioada 2014-2020 a clarificat temeiul juridic, stabilind plafonul sprijinului eligibil din FEDR la 10 milioane de euro (20 de milioane de euro pentru siturile UNESCO).

**50** Din cauza acestei restricții de finanțare, investițiile în situri culturale au fost examinate de Comisie în cursul negocierilor pentru perioada 2014-2020 și nu au constituit o prioritate pentru investiții în cadrul FEDR. În cele trei state membre vizitate, precum și pentru programele operaționale și acordurile de parteneriat incluse în eșantion, Comisia nu a identificat investițiile în cultură ca fiind prioritare în cadrul negocierilor și a exprimat opinia potrivit căreia cultura trebuia abordată doar din perspectiva e-culturii<sup>37</sup> (Italia și Polonia) și în contextul promovării industriilor culturale și creative<sup>38</sup> (Polonia și Portugalia). De asemenea, Comisia a sugerat o reducere a sumelor alocate pentru investițiile culturale (Polonia și Italia) și a impus restricții de finanțare în toate cazurile.

---

<sup>35</sup> Notă de orientare elaborată de serviciile Comisiei pentru funcționarii responsabili, Definiția conceptului „la scară mică” în ceea ce privește infrastructura în cadrul Regulamentului privind FEDR, versiunea 1.0, 7 iulie 2014.

<sup>36</sup> Nota de informare transmisă de delegația poloneză către Consiliu, intitulată „Necesitatea de a majora valoarea maximă a infrastructurii culturale la scară mică puse în aplicare în cadrul Fondului european de dezvoltare regională 2014-2020”, 8561/15, 6 mai 2015.

<sup>37</sup> În cadrul obiectivului tematic 2 – „Îmbunătățirea accesului la tehnologii ale informației și comunicațiilor, a utilizării și a calității acestora”.

<sup>38</sup> În cadrul obiectivului tematic 3 – „Îmbunătățirea competitivității IMM-urilor”.

**51** Politicile culturale ale statelor membre nu fac obiectul unei evaluări specifice în cadrul FEDR. Atunci când a adoptat acordurile de parteneriat și programele operaționale din eșantionul Curții pentru perioada de programare 2014-2020, Comisia nu a solicitat statelor membre să își planifice intervențiile culturale în conformitate cu Agenda europeană pentru cultură a Comisiei.

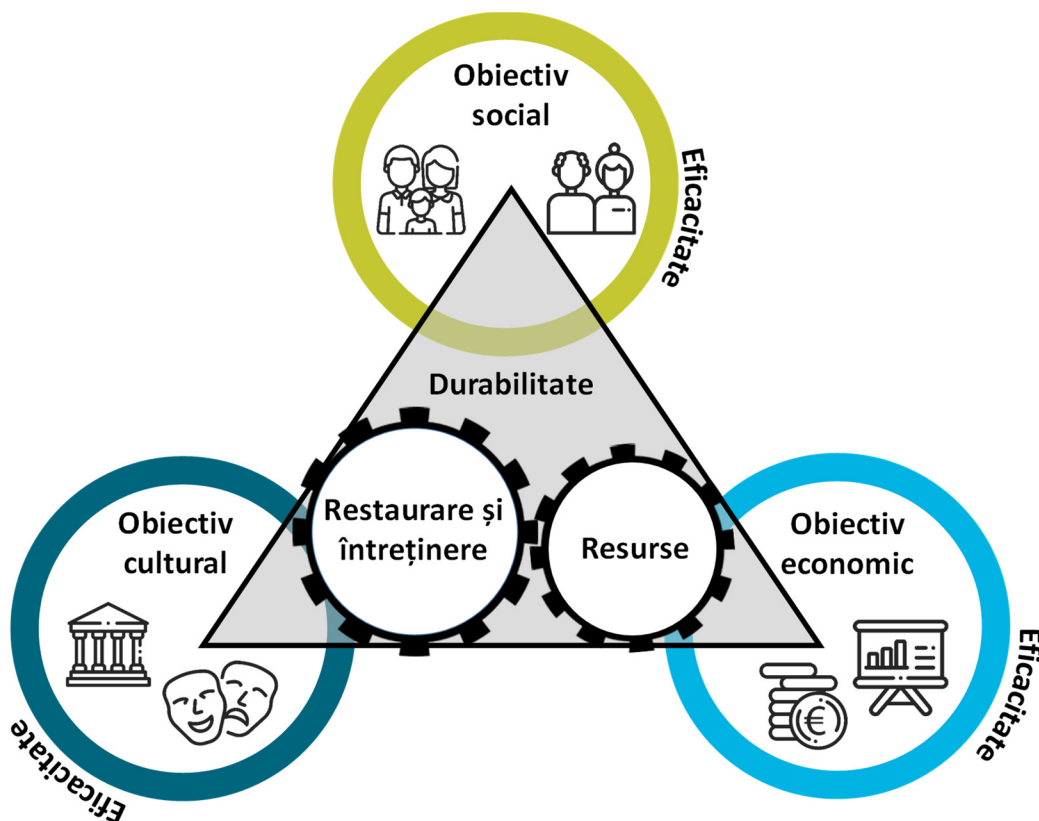
### **Caracterul mixt al eficacității și sustenabilității proiectelor finanțate prin FEDR care au făcut obiectul auditului**

**52** Curtea a evaluat eficacitatea proiectelor din cadrul FEDR privind siturile culturale pe baza realizării obiectivelor proiectelor și a rezultatelor scontate. În special, Curtea a evaluat atingerea obiectivelor economice, sociale și culturale. Punerea în aplicare a acestor obiective generează efecte externe în societate.

**53** Curtea a evaluat sustenabilitatea sitului ca fiind capacitatea acestuia de a-și continua operațiunile, ceea ce presupune o întreținere periodică și, dacă este cazul, restaurarea infrastructurii fizice. Acest lucru implică, de asemenea, disponibilitatea unor resurse financiare și umane. Activitățile menționate sunt interne sitului cultural.

**54** Obiectivele descrise și factorii de sustenabilitate sunt interconectați (a se vedea *imaginea 2*). În principiu, un proiect de investiție culturală are efecte asupra realizării tuturor celor trei obiective și asupra sustenabilității sitului cultural. Este însă posibil ca efectele produse să fie contradictorii. Obiectivele economice pot spori sustenabilitatea financiară a sitului, dar pot afecta conservarea acestuia (de exemplu, turismul excesiv, reducerea costurilor de întreținere). Unele obiective sociale pot conduce la scăderea sustenabilității financiare (de exemplu, reducerea taxelor de intrare) sau pot compromite conservarea sitului (de exemplu, supraaglomerarea). Obiectivele culturale pot spori incluziunea socială și pot genera efecte economice, dar sunt în același timp susceptibile de a avea un impact negativ asupra sustenabilității financiare a sitului (de exemplu, creșterea costurilor pe măsură ce gama activităților culturale din ofertă se diversifică).

## Imaginea 2 – Legătura dintre eficacitate și sustenabilitate pentru siturile culturale



Sursa: Curtea de Conturi Europeană.

**Proiectele auditate finalizate erau operaționale, obiectivele acestora erau în cea mai mare parte economice și nu este întotdeauna posibil să se stabilească dacă acestea au fost atinse**

**55** Proiectele din cadrul FEDR ar trebui să atingă obiectivele definite la data selecției lor. Pentru a măsura gradul de realizare a obiectivelor, beneficiarii proiectelor FEDR ar trebui să definească indicatori relevanți și să raporteze realizări fiabile ale țintelor. După finalizarea proiectului FEDR, siturile culturale ar trebui să fie în activitate și să contribuie la îndeplinirea obiectivelor programelor operaționale din care sunt finanțate.

**Programele operaționale și proiectele din cadrul FEDR care au fost examinate se concentrează în principal pe obiective economice și mai puțin pe obiective sociale și culturale**

**56** În conformitate cu obiectivele FEDR, toate programele operaționale din eșantionul Curții consideră siturile culturale o resursă de îmbunătățire a competitivității economiei sau de dezvoltare teritorială (a se vedea *anexa IX*). Acest lucru se realizează prin promovarea turismului sau prin strategii de dezvoltare urbană (a se vedea *caseta 3*).

### Caseta 3

#### Exemplu de strategie de dezvoltare urbană

Orașul Katowice este capitala provinciei Śląskie și centrul celei mai mari metropole din sudul Poloniei, cu o populație de 4,8 milioane de locuitori. Regiunea a înflorit în secolul al XIX-lea datorită dezvoltării rapide a industriei miniere și siderurgice. Începând cu sfârșitul anilor 1990, Katowice a inițiat o reorientare strategică, făcând din cultură o prioritate-cheie pentru oraș.

Proiectul auditat, Orchestra națională simfonică a radiodifuziunii poloneze (NOSPR), este rezultatul acestei strategii. Până în 2006, zona din centrul orașului unde se află în prezent sediul Orchestrei naționale simfonice a radiodifuziunii poloneze era o fostă mină de cărbune.

#### Fostă mină de cărbune, în centrul orașului Katowice, Polonia



© Municipality Katowice.

Sursa: municipalitatea Katowice.

Într-o perioadă de 10 ani, pe lângă sediul Orchestrei naționale simfonice a radiodifuziunii poloneze, orașul a mai construit, în aceeași zonă, un Centru internațional de congrese și un muzeu (*Muzeum Śląskie w Katowicach*). Aceste trei mari investiții s-au ridicat la o valoare totală de aproximativ 231 de milioane de

euro și au beneficiat de un sprijin important din FEDR (123 de milioane de euro). Grație acestor investiții, în 2015 Katowice a devenit „Oraș creativ al muzicii” în Rețeaua Orașelor Creative UNESCO, iar în 2018 a găzduit summitul ONU privind schimbările climatice.

#### Aceeași zonă după reabilitarea urbană, Katowice, Polonia



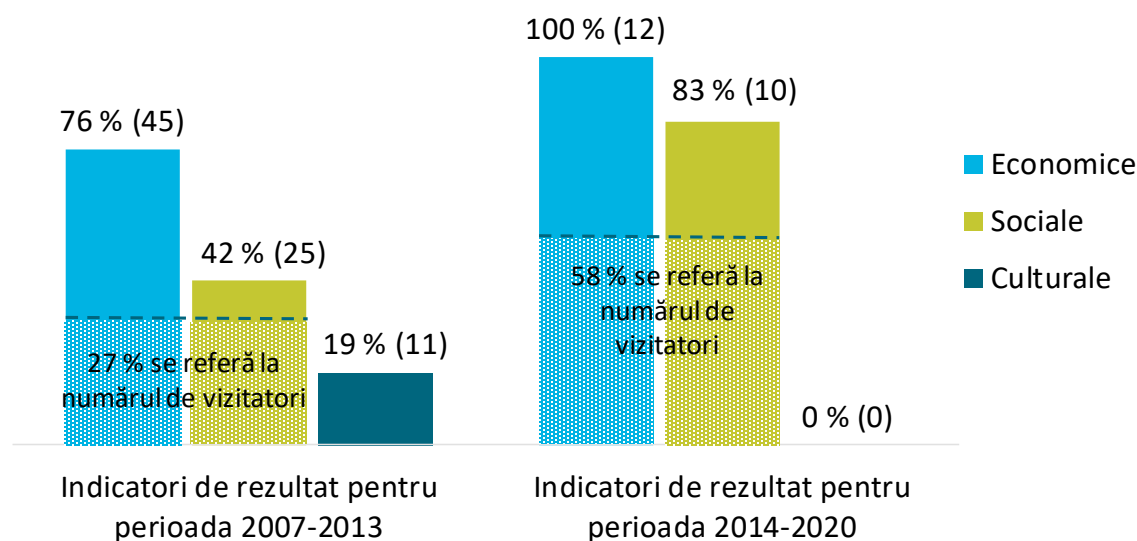
© Municipality Katowice.

Sursa: orașul Katowice.

**57** Evaluarea indicatorilor de rezultat la nivelul programelor operaționale și al proiectelor demonstrează preeminența obiectivelor economice. În ceea ce privește axele prioritare auditate, 26 dintre cei 32 de indicatori de rezultat definiți urmăresc să surprindă efectele economice ale intervențiilor FEDR. **Anexa IX** sintetizează modul în care diferitele obiective ale axelor prioritare auditate sunt măsurate prin intermediul unor indicatori de rezultat. Aceasta arată importanța dimensiunii economice, dat fiind că toate axele prioritare auditate urmăresc un obiectiv economic în ambele perioade de programare.

**58** La nivel de proiect, toți indicatorii de rezultat selectați de beneficiarii proiectelor auditate pentru perioada 2014-2020 și 45 dintre cei 59 de indicatori de rezultat pentru perioada de programare 2007-2013 măsoară impactul economic al proiectelor (a se vedea **figura 2**).

**Figura 2 – Procentajul (numărul) indicatorilor care măsoară obiectivele culturale, sociale și culturale în cadrul proiectelor auditate**



Notă: 1) În perioada 2014-2020, există doar cinci proiecte cu indicatori de rezultat; 2) Fiecare indicator poate măsura mai mult de un obiectiv, astfel încât totalul poate depăși 100 %.

Sursa: Curtea de Conturi Europeană.

**59** În ceea ce privește obiectivele sociale, necesitatea de a consolida impactul social al intervențiilor culturale a fost exprimată pe larg de Comisie în agendele sale, de Parlament<sup>39</sup> și de Consiliu<sup>40</sup>. O atenție deosebită a fost acordată integrării migranților, promovării echilibrului de gen și activității în cadrul unor parteneriate între sectorul cultural și alte sectoare. În cadrul unei reuniuni informale recente privind protecția patrimoniului cultural, miniștrii responsabili de afacerile europene și miniștrii culturii din statele membre ale UE au făcut apel la promovarea implicării și a sensibilizării tinerilor europeni în ceea ce privește patrimoniul cultural<sup>41</sup>.

**60** Axele prioritare auditate care au obiective sociale vizează, în principal, îmbunătățirea accesibilității siturilor culturale sau creșterea coeziunii sociale. Indicatorul cel mai frecvent utilizat pentru a măsura aspectele sociale ale proiectelor este numărul de vizitatori (a se vedea *figura 2*). Efectul pe care îl au siturile culturale

<sup>39</sup> Rezoluția Parlamentului European referitoare la punerea în aplicare a programului „Europa creativă”, P8\_TA (2017)0062, 2 martie 2017; și Proiectul de rezoluție legislativă a Parlamentului European referitoare la propunerea de instituire a programului „Europa creativă” (2021-2027), A8-0156/2019, 4.3.2019.

<sup>40</sup> Concluziile Consiliului privind interacțiunile culturale și creative pentru stimularea inovării, a sustenabilității economice și a incluziunii sociale (JO C 172, 27.5.2015, p. 13-16).

<sup>41</sup> Declarația comună adoptată în cadrul reuniunii informale a miniștrilor statelor membre ale UE responsabili cu cultura și cu afacerile europene privind protejarea patrimoniului european, Paris, 3 mai 2019.

asupra vizitatorilor, cum ar fi o stare de bine, sprijin pentru grupurile defavorizate sau promovarea unor măsuri educaționale, nu este frecvent măsurat prin intermediul unor indicatori specifici. Activități sociale au fost totuși desfășurate, în grade diferite, în 10 dintre cele 11 proiecte finalizate pe care Curtea le-a vizitat (a se vedea [casetă 4](#)).

## Casetă 4

### Exemplu de activități sociale desfășurate într-un sit cultural

Teatrul San Carlo, situat în orașul Napoli din Italia, este cea mai veche sală de operă din lume încă utilizată. Teatrul nu este doar o sală de operă, ci și un loc în care vizitatorii pot asista la spectacole de dans și la concerte, pot vizita expoziții sau un muzeu sau pot efectua o vizită ghidată. Teatrul se concentrează în special pe implicarea tinerilor. Pe lângă școala de balet, situl cultural desfășoară și un proiect educațional, organizat în parteneriat cu o asociație finanțată din programul „Europa creativă”. Proiectul își propune să educe copiii să cânte și să iubească opera de la o vârstă fragedă, mai întâi educând cadrele didactice prin intermediul unei serii de cursuri de formare muzicală și apoi oferind sprijin profesorului în procesul de formare a elevilor în școli. După încheierea formării muzicale, profesorii, elevii și membrii familiilor acestora asistă la un spectacol în clădirea teatrului. Elevii interpretează și cântă pe scenă, acompaniați de interpreți profesioniști și de orchestră, purtând costume pe care ei înșiși le-au confecționat.

### Teatro di San Carlo, Napoli, Italia



© fotograf Luciano Romano.

Arhitect: Giovanni Antonio Medrano.

Sursa: Teatro di San Carlo.



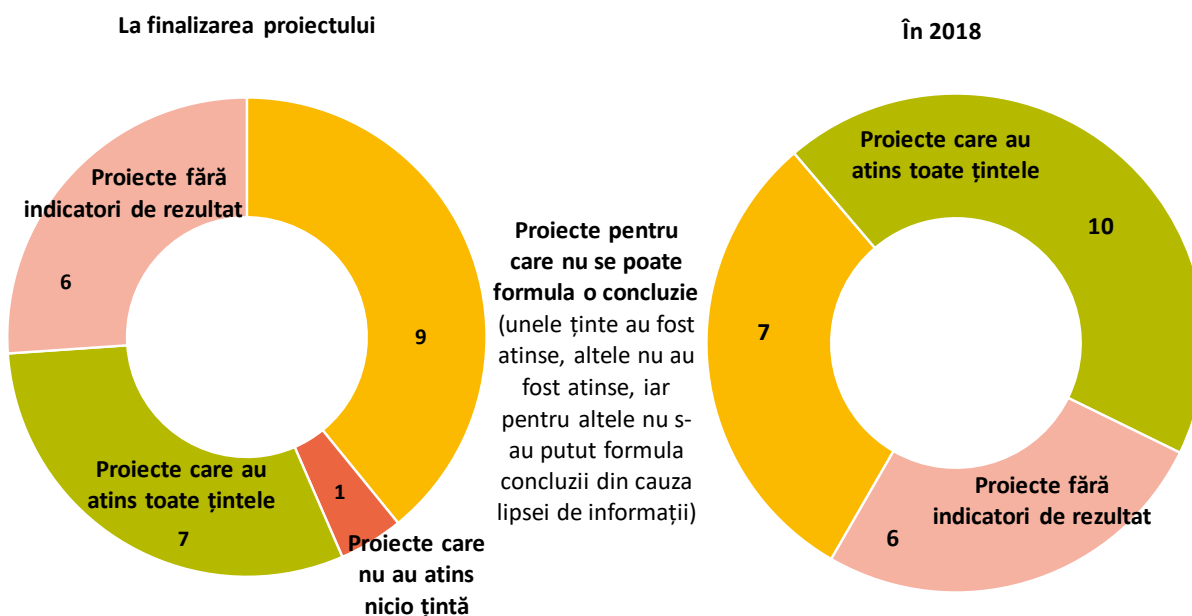
**61** În ceea ce privește obiectivele culturale, axele prioritare auditate de Curte erau destinate în principal conservării patrimoniului cultural. Nu toate aceste axe prioritare aveau un obiectiv cultural clar stabilit, iar cele care aveau astfel de obiective, în majoritatea cazurilor, nu stabiliseră indicatori de rezultat pentru a măsura gradul de îndeplinire a acestora (a se vedea [anexa IX](#)). Autoritățile de management pentru FEDR nu consideră aspectele culturale ca fiind relevante în procesul de selecție a proiectelor în aproape jumătate din procedurile auditate (a se vedea [anexa V](#)).

**Toate proiectele auditate finalizate erau operaționale la data auditului, dar adesea performanța proiectelor nu poate fi evaluată**

**62** Toate cele 11 proiecte finalizate vizitate de Curte erau operaționale la data auditului, iar echipele care administrau siturile erau implicate și dedicate conservării și promovării acestora. Pentru a evalua eficacitatea proiectelor din perspectiva atingerii țintelor acestora, Curtea a analizat gradul de îndeplinire a 71 de indicatori de rezultat raportați de beneficiarii celor 17 proiecte finalizate incluse în eșantionul Curții care dispuneau de indicatori de rezultat (a se vedea [anexa IV](#)).

**63** Mai puțin de o treime dintre proiectele auditate și-au atins toate țintele stabilite în perioada definită. Pentru restul proiectelor, nu se poate desprinde nicio concluzie cu privire la performanța acestora (a se vedea [figura 3](#)). Cu toate acestea, la data auditului, alte trei proiecte își atinseseră țintele. Curtea a identificat însă mai multe deficiențe în ceea ce privește selecția indicatorilor și comunicarea informațiilor referitoare la aceștia.

**Figura 3 – Performanța proiectelor: numărul de proiecte finalizate care și-au atins țintele stabilite pentru indicatorii de rezultat**



Sursa: Curtea de Conturi Europeană.

**64** În ceea ce privește alegerea indicatorilor, Curtea observă că șase proiecte nu dispuneau de niciun indicator de rezultat. Aceasta înseamnă că, pentru aproximativ un sfert dintre proiectele finalizate, realizarea obiectivelor proiectelor nu poate fi măsurată prin intermediul unor indicatori de rezultat. În plus, 16 din cei 71 de indicatori de rezultat nu pot fi utilizați pentru a se concluziona cu privire la eficacitatea proiectului, deoarece nu sunt relevanți pentru obiectivele acestuia. Alți 12 indicatori nu sunt în realitate indicatori de rezultat, ci indicatori de realizare.

**65** Toate cele 11 proiecte vizitate care erau finalizate la data auditului dispuneau de indicatori de rezultat. Curtea a analizat fiabilitatea realizărilor raportate de beneficiari cu privire la acești indicatori și a concluzionat că 18 din cele 35 de realizări raportate nu sunt fiabile din cauza calculării incorecte a realizărilor, a lipsei de elemente de probă pentru a confirma realizările sau pentru că estimările nu au putut fi verificate (a se vedea [tabelul 3](#)).

**Tabelul 3 – Fiabilitatea realizărilor raportate pentru indicatorii proiectelor finalizate vizitate, în funcție de numărul de indicatori**

	Indicatori de rezultat	din care numărul de vizitatori
Total	35	13
Fiabili	16	2
Nefiabili	18	11
<i>din care:</i>		
<i>calcul incorect</i>	6	3
<i>lipsa elementelor de probă</i>	7	5
<i>estimări care nu au putut fi verificate</i>	5	3

Sursa: Curtea de Conturi Europeană.

**66** „Numărul de vizitatori” este indicatorul utilizat în majoritatea cazurilor de beneficiarii proiectelor vizitate, însă acesta este adesea nefiabil (a se vedea [tabelul 3](#)). Numărul de vizitatori transmis autorităților de management a putut fi confirmat în urma calculelor Curții numai în două dintre cele nouă proiecte finalizate vizitate care dispuneau de indicatori privind numărul de vizitatori. În plus, legătura dintre creșterea numărului de turiști și tipul de lucrări executate nu este întotdeauna vizibilă. Pentru trei dintre cele 11 situri de patrimoniu vizitate, sfera intervențiilor era limitată la lucrări de restaurare parțială (de exemplu, lucrări de renovare a acoperișului sau reamenajarea anumitor camere), care nu pot conduce în mod direct sau independent la o creștere a numărului de vizite turistice.

## Realizarea obiectivelor programelor operaționale nu depinde în mod direct de performanțele individuale ale proiectelor

**67** Curtea a concluzionat deja într-un raport anterior că indicatorii de rezultat ai FEDR pentru perioada 2014-2020 nu sunt legați în mod specific de intervențiile finanțate de program<sup>42</sup>. În ceea ce privește programele operaționale auditate, pentru ambele perioade de programare, indicatorii de rezultat stabiliți sunt, de asemenea, în cea mai mare parte limitați din punctul de vedere al capacității lor de a măsura progresele înregistrate în direcția atingerii obiectivelor stabilite. Aproape jumătate dintre indicatorii de rezultat ai programelor operaționale nu sunt influențați în mod direct de rezultatele specifice ale proiectelor din cadrul FEDR, ci de factori externi (a se vedea **caseta 5**). La nivel de proiect, atingerea a peste jumătate din țintele stabilite pentru indicatorii de rezultat definiți de proiecte nu influențează în mod direct rezultatele obținute la nivelul programelor operaționale, deoarece acestea din urmă nu includ indicatorii respectivi.

### Caseta 5

#### Exemplu de indicator de rezultat definit la nivel de program operațional care nu măsoară efectele directe ale proiectelor

Programul operațional portughez pentru perioada 2014-2020 pentru regiunea centrală este menit să promoveze această regiune ca destinație turistică de excelență. Acest lucru se realizează prin conservarea și promovarea turistică a patrimoniului cultural și natural. Prin urmare, FEDR finanțează lucrări de renovare și de restaurare a siturilor de patrimoniu, inclusiv a siturilor UNESCO.

Pentru a măsura succesul măsurilor, programul operațional stabilește ca indicator de rezultat „numărul de șederi peste noapte în hoteluri și în alte spații de cazare turistică din regiune”. În 2017, obiectivul stabilit pentru 2023 fusese deja depășit cu aproximativ 24 %, cel puțin în parte datorită unui avânt turistic important în statul membru. Deși este posibil ca proiectele FEDR să fi contribuit la acest rezultat, ar trebui remarcat faptul că, în 2017, proiectele abia începeau să fie puse în aplicare (doar 68 % din costurile eligibile totale disponibile pentru axa prioritară 7 fuseseră angajate). Contribuția proiectelor finanțate din FEDR este, prin urmare, limitată și depinde de factori externi. Indicatorul de rezultat măsoară mai degrabă impactul intervențiilor FEDR decât rezultatele, și anume efectele directe.

<sup>42</sup> Punctele 116 și 117 din Raportul special nr. 02/2017 al Curții de Conturi Europene, intitulat „Negocierea de către Comisie a acordurilor de parteneriat și a programelor din domeniul coeziunii pentru perioada 2014-2020: cheltuielile sunt direcționate într-o măsură mai mare către prioritățile Strategiei Europa 2020, dar sunt instituite mecanisme din ce în ce mai complexe pentru măsurarea performanței”.

## Nu se acordă suficientă atenție sustenabilității siturilor culturale

**68** Sustenabilitatea investițiilor UE trebuie să fie asigurată în toate etapele proiectului. Primul pas constă în a verifica, în etapa depunerii cererii de finanțare, dacă beneficiarii au capacitatea de a exploata situl sau de a continua exploatarea acestuia. Din acest motiv, siturile culturale care beneficiază de investiții din partea UE trebuie să aibă ambiția de a deveni cât mai autonome posibil din punct de vedere financiar<sup>43</sup> (mai exact, veniturile din exploatare să le acopere costurile de funcționare). Întreținerea este fundamentală pentru conservarea siturilor culturale și ar trebui planificată în mod corespunzător pentru a limita costurile lucrărilor viitoare și deteriorarea sitului. Trebuie instituite mecanisme de monitorizare pentru a se evalua dacă rezultatele investițiilor UE persistă în timp.

### Cerințele FEDR nu se referă la conservarea siturilor culturale finanțate

*Siturile de patrimoniu au în mod special nevoie de o întreținere constantă și sunt expuse la mai multe riscuri pentru conservarea lor*

**69** Importanța întreținerii periodice în vederea conservării patrimoniului este recunoscută în cartele de la Veneția și de la Cracovia<sup>44</sup>. Toți beneficiarii vizitați au raportat că efectuaseră evaluări ale stării fizice a sitului lor, dar ei sunt cei care decid cu privire la modalitățile de întreținere, care îmbracă diferite forme. Consiliul Internațional al Monumentelor și Siturilor (ICOMOS) a subliniat că siturile culturale din UE nu se axează suficient pe prevenire și pe întreținerea periodică. Numai unul dintre siturile de patrimoniu vizitate dispunea de un plan de întreținere multianual prevăzut în buget și care conținea o listă de priorități. Aceasta constituie o bună practică necesară pentru siturile din patrimoniul mondial al UNESCO<sup>45</sup> (a se vedea [caseta 6](#)) și recomandată pentru toate siturile din patrimoniul cultural<sup>46</sup>.

---

<sup>43</sup> Proiect de fișă de orientare tematică a Comisiei pentru funcționarii responsabili, *support to culture, tourism and sport related investments*, versiunea 1 din 13 mai 2013.

<sup>44</sup> Carta de la Veneția, *International Charter for the conservation and restoration of monuments and sites* (Carta internațională pentru conservarea și restaurarea monumentelor și siturilor), 1964; și Carta de la Cracovia, *Principles for the Conservation and Restoration of Built Heritage* (Principii pentru conservarea și restaurarea patrimoniului construit), 2000.

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

<sup>46</sup> Articolul 4 din Carta de la Veneția.

## Caseta 6

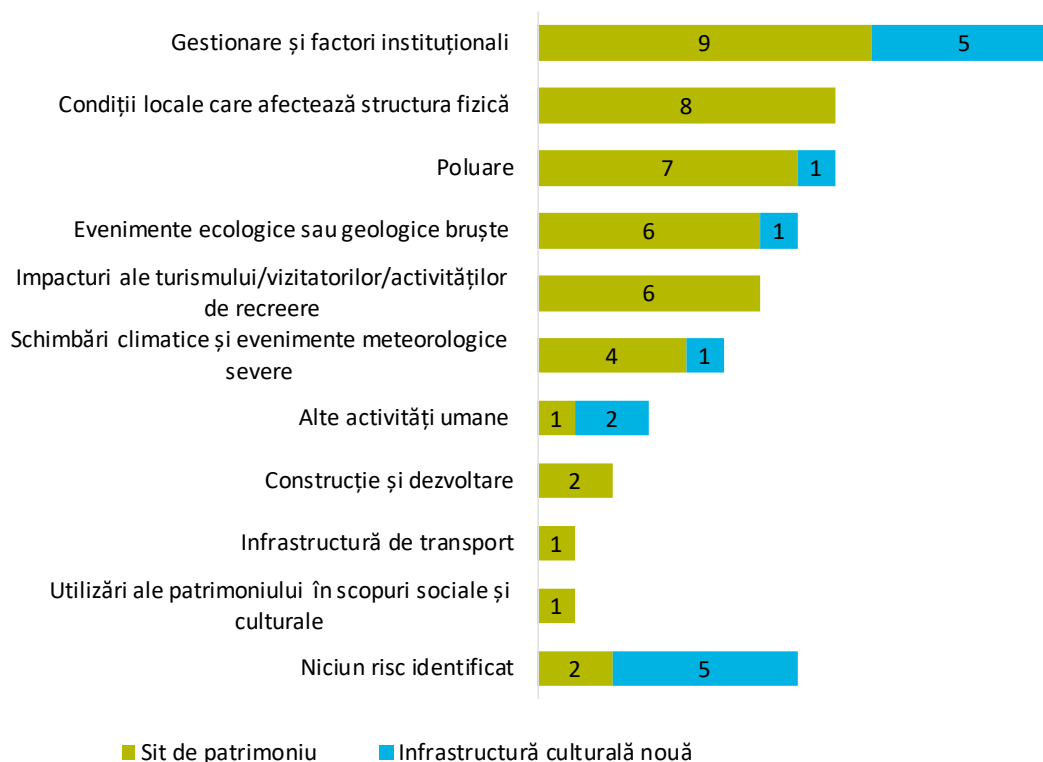
### Exemplu de plan de întreținere

Din 2015, parcul arheologic din Pompei dispune de un plan cuprinzător de monitorizare și de întreținere menit să protejeze clădirile, obiectele de artă și artefactele acestuia împotriva deteriorării. Planul conține diferite componente, care definesc: i) prioritățile de intervenție necesare pentru conservarea sitului și calendarul corespunzător; ii) măsurile pentru îmbunătățirea condițiilor de utilizare a sitului și pentru promovarea turismului aferent; iii) măsurile pentru atenuarea riscurilor de dezastre naturale; iv) mecanismele de guvernare; și v) modalitățile de monitorizare. Începând din 2015, situl a creat, de asemenea, o arhivă digitală cu informații privind activitățile de întreținere efectuate și inspecțiile ulterioare.

**70** Majoritatea celor 11 situri de patrimoniu vizitate de Curte făcuseră obiectul unor lucrări de întreținere și unii beneficiari au declarat că alte lucrări sunt planificate pentru viitor. În trei cazuri, fusese necesar ca situl să fie renovat integral din cauza lipsei de întreținere din trecut. Acest lucru demonstrează importanța întreținerii periodice.

**71** Întreținerea preventivă este, de asemenea, fundamentală pentru a face față diferitelor riscuri la care sunt expuse siturile culturale pentru conservarea lor. Rezultatele sondajului Curții sugerează că siturile de patrimoniu sunt siturile expuse la cele mai mari amenințări directe pentru conservarea lor fizică (a se vedea [figura 4](#)). Principalele riscuri identificate sunt condițiile locale care afectează structura fizică a sitului (de exemplu, ploaia, vântul, praful) și poluarea. Cele mai mari riscuri cu care se confruntă atât beneficiarii noilor infrastructuri culturale, cât și cei ai siturilor de patrimoniu sunt factorii instituționali și cei legați de administrare (de exemplu, resursele financiare și umane insuficiente, lipsa unui plan de management).

**Figura 4 – Riscuri pentru conservarea siturilor culturale identificate de cei 27 de beneficiari din eșantionul Curții (în număr de beneficiari care au identificat riscul)**



Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza sondajului.

*Întreținerea și evaluarea riscurilor nu constituie condiții de obținere a finanțării pentru proiectele finanțate din FEDR care au făcut obiectul auditului*

**72** Niciunui dintre beneficiarii auditați nu i s-a cerut, atunci când a solicitat finanțare din FEDR, să demonstreze modul în care situl său urma să fie conservat după finalizarea proiectului sau să prezinte un plan de întreținere. Pentru siturile de patrimoniu în special, urgența lucrărilor fizice la sit nu era considerată nici ea un factor important pentru obținerea de fonduri din FEDR, doar patru proceduri de selecție favorizând siturile care necesitau lucrări mai urgente. Autoritățile din statele membre au solicitat însă beneficiarilor să respecte standardele de calitate, astfel cum sunt acestea definite în legislația națională, cu privire la lucrările care trebuie efectuate în cadrul implementării proiectului, în 13 din cele 21 de proceduri de selecție auditate (a se vedea [anexa V](#)).

**73** Regulamentul privind FEDR impune existența evaluărilor naționale sau regionale ale riscurilor pentru gestionarea dezastrelor, luând în considerare adaptarea la schimbările climatice. Aceasta este o condiție care trebuie îndeplinită pentru utilizarea eficace și eficientă a fondurilor FEDR în cadrul obiectivului tematic de promovare a adaptării la schimbările climatice și a prevenirii și gestionării riscurilor. Cadrul FEDR nu le impune statelor membre să integreze siturile de patrimoniu, care sunt siturile culturale cele mai expuse la pericole naturale, în evaluările lor naționale sau regionale ale riscurilor. Într-un studiu recent, Comisia a arătat în această privință că „protejarea patrimoniului cultural de dezastrele naturale și de cele provocate de om suferă încă din cauza faptului că patrimoniul cultural nu este pe deplin luat în considerare sau integrat ca o prioritate în materie de gestionare a riscurilor în situații de urgență”<sup>47</sup>. În decembrie 2019, Comisia a răspuns acestei preocupări elaborând, în colaborare cu statele membre, Linii directoare pentru raportarea privind managementul riscurilor de dezastre, care includ trimiteri la siturile din patrimoniul cultural, încurajând statele membre să raporteze, să inventarieze și să informeze cu privire la impactul potențial al riscurilor de dezastre asupra patrimoniului cultural<sup>48</sup>. Rămâne însă de văzut cum vor fi puse în aplicare aceste linii directoare de către statele membre.

*Pentru siturile de patrimoniu, există un compromis între turismul durabil și obiectivele economice și sociale*

**74** Statele membre generează un impact socioeconomic odată cu investițiile FEDR în siturile culturale în principal prin strategii de promovare a turismului (a se vedea punctul 56). Efectele acestor investiții sunt măsurate printr-o „creștere a numărului de vizitatori ai siturilor” (a se vedea punctul 66). Aceste strategii pot fi contraproductive din punctul de vedere al conservării siturilor de patrimoniu care se confruntă deja cu problema turismului de masă. Degradarea siturilor de patrimoniu ca urmare a turismului de masă este un risc identificat de 38 % dintre administratorii siturilor de patrimoniu care au răspuns la sondajul Curții (a se vedea *figura 4*). În cadrul unora dintre proiectele vizitate, au fost deja puse în aplicare măsuri de restricționare a numărului de turiști sau de gestionare a fluxurilor turistice într-un mod mai sustenabil (a se vedea *caseta 7*).

---

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

<sup>48</sup> Liniile directoare pentru raportare au fost adoptate de colegiu și publicate în decembrie 2019 (JO C 428, 20.12.2019, p. 8-33).

## Caseta 7

### Exemplu de măsuri adoptate pentru a controla impactul turismului excesiv

Biblioteca Joanina, care datează de la începutul secolului al XVIII-lea, este una dintre bijuteriile Universității din Coimbra, în Portugalia, una dintre cele mai vechi universități din lume, înscrisă pe Lista patrimoniului mondial UNESCO. Aceasta a fost concepută cu caracteristici arhitecturale care permit conservarea operelor bibliografice pe care le conține prin menținerea unui nivel constant de temperatură și de umiditate. Odată cu vizitele turistice zilnice și cu deschiderea frecventă a ușii masive din lemn de tec de la intrarea principală, temperatura interioară și nivelul de praf variază constant, ceea ce afectează conservarea pe termen lung a operelor bibliografice vechi, și adesea rare, pe care le conține biblioteca.

Pentru a reduce efectele vizitelor turistice, Universitatea din Coimbra a schimbat punctul principal de acces la sit. De asemenea, intrarea este limitată la grupuri de maximum 60 de persoane, în intervale orare de câte 20 de minute, iar timpul petrecut la etajul principal este limitat la 10 minute. Pe de altă parte, universitatea a achiziționat recent o cameră de anoxie, care restabilește nivelurile de umiditate și dezinfectează cărțile de ciuperci și de paraziți fără a utiliza substanțe chimice.



### Biblioteca Joanina, Coimbra, Portugalia



© fotograf Henrique Patricio.

Arhitect: Gaspar Ferreira.

Sursa: Universitatea din Coimbra.

**75** În astfel de cazuri, trebuie să se acorde prioritate conservării sitului, indiferent de efectul său economic și social imediat. În prezent însă, în cazul în care o acțiune asupra unui sit nu este de așteptat să producă astfel de efecte, aceasta nu poate beneficia de finanțare din FEDR, chiar dacă sunt necesare lucrări urgente (a se vedea punctele **56-61**). Același lucru este valabil și în cazul programului „Europa creativă”. O astfel de finanțare era posibilă în trecut, prin programul Raphael<sup>49</sup>, care s-a derulat în perioada 1997-2000 și ale cărui obiective includeau conservarea, protejarea și dezvoltarea patrimoniului cultural european.

*UE și-a intensificat recent eforturile pentru a asigura conservarea patrimoniului cultural*

**76** În urma incendiului de la Catedrala Notre-Dame din Paris, din 2019, cei 28 de miniștri ai culturii din statele membre ale UE au solicitat crearea unei rețele europene dedicate protejării patrimoniului european și au convenit că aspectele legate de protecție ar trebui să fie abordate de politicile UE<sup>50</sup>.

**77** Comisia abordează în mod indirect atenuarea riscurilor la care sunt expuse siturile de patrimoniu prin intermediul reglementărilor privind mediul și performanța energetică. Începând din 2012, statele membre sunt obligate să evalueze efectele asupra siturilor de patrimoniu ale proiectelor publice și private care au efecte semnificative asupra mediului<sup>51</sup>. Începând din 2018, statele membre încurajează, „[î]n ceea ce privește clădirile care fac obiectul unor renovări majore, [...] protecția împotriva incendiilor și riscurile legate de activitatea seismică intensă”<sup>52</sup>.

**78** În cadrul Anului European al Patrimoniului Cultural, Comisia a lansat o inițiativă pentru patrimoniul aflat în pericol, în cadrul căreia a efectuat o analiză comparativă a practicilor de gestionare a riscurilor din UE, cu scopul de a face schimb de experiență și de a încuraja cooperarea între statele membre pentru combaterea efectelor dezastrelor naturale sau provocate de om asupra patrimoniului cultural (a se vedea punctul **73**). Tot în cadrul Anului European al Patrimoniului Cultural, un grup de experți condus de ICOMOS a elaborat principii de calitate pentru proiectele finanțate de UE

---

<sup>49</sup> Decizia nr. 2228/97/CE de stabilire a unui program de acțiune comunitară în domeniul patrimoniului cultural (JO L 305, 8.11.97, p. 31-38).

<sup>50</sup> A se vedea punctul **59**.

<sup>51</sup> Articolul 3 litera (d) din Directiva 2011/92/UE privind evaluarea efectelor anumitor proiecte publice și private asupra mediului, astfel cum a fost modificată prin Directiva 2014/52/UE (JO L 124, 25.4.2014, p. 1-18).

<sup>52</sup> Articolul 7 din Directiva 2012/27/CE privind eficiența energetică, astfel cum a fost modificată prin Directiva (UE) 2018/844 (JO L 156, 19.6.2018, p. 75-91).

care ar putea avea un impact asupra patrimoniului cultural<sup>53</sup>. Comisia nu a adoptat încă o poziție cu privire la modul în care sau dacă aceste principii vor fi luate în considerare la nivelul UE.

### **Siturile culturale auditate sunt, în general, dependente de subvenții publice și insuficient motivate să își sporească veniturile**

*Siturile culturale auditate sunt, în general, dependente de subvenții publice*

**79** Curtea a analizat ratele de autofinanțare ale siturilor culturale pentru care proiectele finanțate din FEDR fuseseră finalizate. Ratele de autofinanțare reprezintă proporția costurilor de exploatare care sunt suportate din veniturile generate de activitățile operaționale ale sitului („resurse proprii”). Curtea consideră că un sit este autonom din punct de vedere financiar dacă veniturile proprii sunt mai mari sau egale cu costurile de exploatare. Aceasta și-a întemeiat evaluarea pe conturile financiare pe 2018 ale siturilor.

**80** Cu excepția a trei proiecte, niciunul dintre cele 21 de situri culturale auditate pentru care erau disponibile date nu era autonom din punct de vedere financiar în 2018. Siturile culturale se bazează predominant pe subvenții publice pentru a funcționa. Donațiile private există, dar rămân marginale. În 8 dintre cele 11 situri culturale care au primit donații în 2018, donațiile au acoperit mai puțin de 3 % din costurile totale anuale de funcționare pentru fiecare dintre siturile respective.

**81** De asemenea, siturile culturale se bazează în mare măsură pe subvenții pentru a-și finanța costurile de investiții. Pentru 13 dintre cele 23 de proiecte finalizate auditate, proiectele de investiții din cadrul FEDR au fost finanțate în întregime din fonduri publice (din partea UE sau a unor entități publice naționale/locale). Numai două dintre proiectele auditate au primit donații private. Această dependență de subvenții publice implică un risc la adresa funcționării continue a siturilor culturale, întrucât autoritățile publice pot reduce finanțarea (a se vedea [caseta 8](#)).

---

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

## Caseta 8

### Exemplu de riscuri la care sunt expuse siturile culturale ce se bazează pe subvenții publice și necesitatea diversificării surselor de venituri

Centrul european de solidaritate din Gdańsk, în Polonia, este foarte dependent de subvențiile publice de la înființarea sa în 2012. În 2019, Ministerul Culturii și Patrimoniului Național din Polonia și-a redus contribuția la situl cultural. Centrul de solidaritate a trebuit să desfășoare campanii de finanțare participativă pe platformele de comunicare socială pentru a rămâne sustenabil din punct de vedere financiar și pentru a-și putea continua activitățile obișnuite. Potrivit centrului, aceste schimbări în acordarea sprijinului public nu ar fi pus în pericol existența sitului, dar l-ar fi obligat să își modifice în mod semnificativ activitățile.

*Cadrul de finanțare actual nu stimulează suficient generarea de venituri*

**82** Regulamentul privind dispozițiile comune pentru 2014-2020 (RDC) prevede că beneficiarii trebuie să aibă capacitatea financiară de a pune în aplicare proiectul finanțat<sup>54</sup>. În ceea ce privește proiectele care generează venituri nete, RDC prevede, de asemenea, că beneficiarii trebuie să estimeze veniturile și costurile generate de proiectul UE pentru a identifica, dacă este cazul, partea din costurile de investiții care trebuie finanțată din fonduri ale UE<sup>55</sup>. Propunerea de RDC pentru perioada 2021-2027 prevede obligația statelor membre de a verifica dacă beneficiarii dispun de resurse suficiente pentru a acoperi costurile de exploatare și de întreținere<sup>56</sup>.

**83** Prin urmare, sustenabilitatea financiară a proiectelor este un criteriu frecvent utilizat de autoritățile de management: aceasta este solicitată în 20 dintre cele 21 de proceduri de selecție auditate de Curte, fie pentru ca proiectele să fie încă de la început potențial eligibile pentru finanțare din partea UE (și anume, ca un criteriu de admisibilitate), fie pentru atribuirea de puncte în procesul de selecție a proiectelor (și anume, ca un criteriu de selecție) – a se vedea *anexa V*.

**84** Autoritățile de management au considerat că proiectele vizitate erau sustenabile din punct de vedere financiar din cauza existenței unui cadru instituțional de sprijin care, în principiu, garantează sustenabilitatea financiară a acestora. Cu toate acestea, în marea majoritate a cazurilor, ratele de autofinanțare reale sunt mai mici decât cele prevăzute inițial în cererea de finanțare a proiectului (a se vedea *figura 5*). După trei ani de la finalizarea proiectelor, numai două dintre cele 16 situri culturale auditate

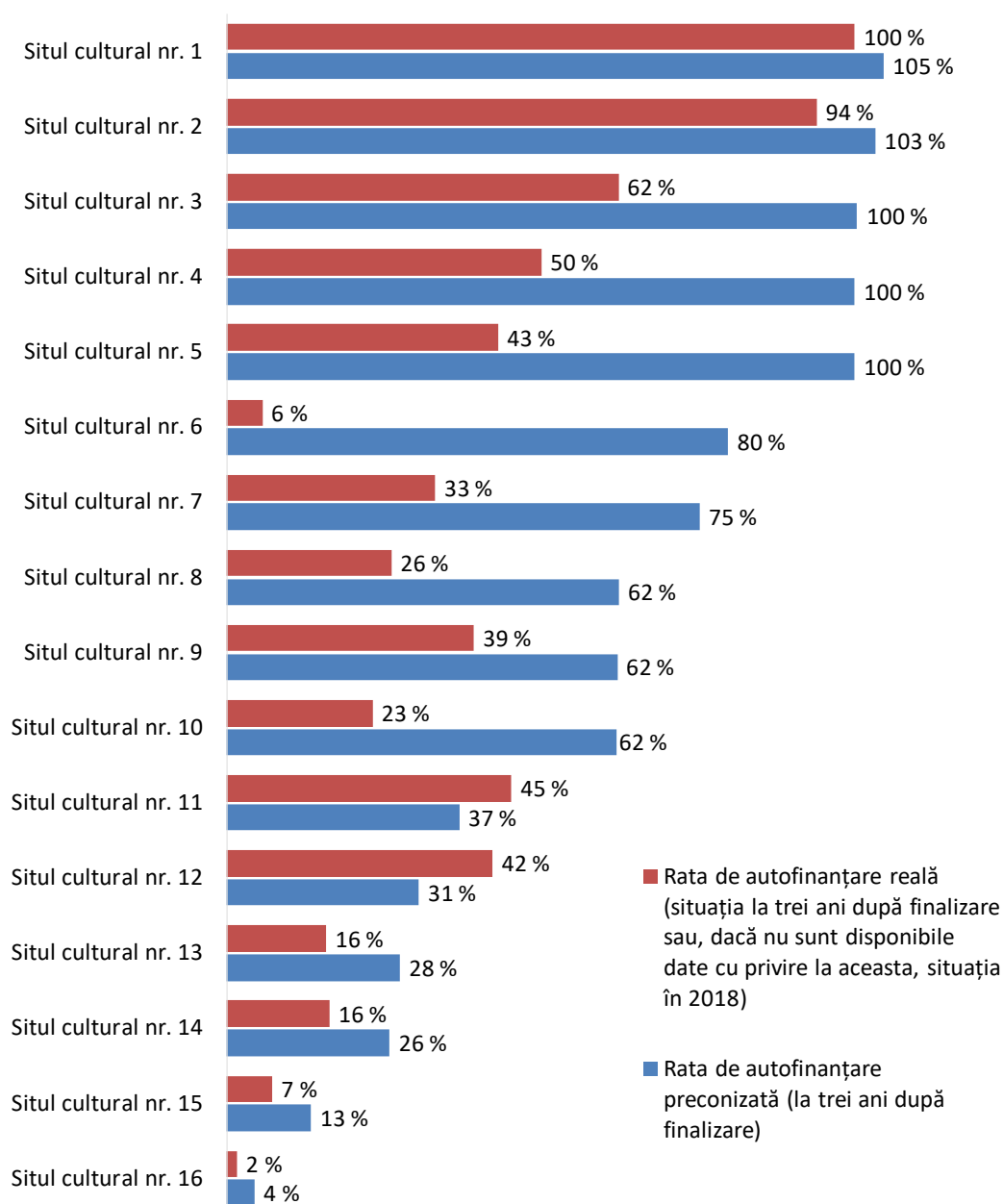
<sup>54</sup> Articolul 125 alineatul (3) litera (d) din RDC.

<sup>55</sup> Articolul 61 din RDC.

<sup>56</sup> Articolul 67 alineatul (3) litera (d), COM(2018) 375 final.

pentru care erau disponibile date își atinseseră previziunile inițiale, iar șase înregistraseră rate de autofinanțare reduse cu mai mult de jumătate. Acest lucru se explică prin diverși factori, cum ar fi previziuni financiare prea optimiste sau modificări majore ale modelului economic planificat pentru situl cultural.

**Figura 5 – Diferențe între ratele de autofinanțare reale și cele preconizate**



*Notă:* graficul se referă la proiectele finalizate pentru care existau date disponibile. Rata de autofinanțare reală se referă la situația existentă la trei ani după finalizarea proiectului sau, atunci când nu sunt disponibile date cu privire la aceasta, la situația existentă în 2018.

*Sursa:* Curtea de Conturi Europeană, pe baza conturilor financiare ale beneficiarilor.

**85** Cadrul FEDR nu încurajează beneficiarii să își sporească veniturile. Din cauza cerințelor impuse de FEDR pentru proiectele generatoare de venituri, cu cât veniturile nete generate de proiect sunt mai mari, cu atât se acordă mai puțin sprijin din partea UE<sup>57</sup>. Cu toate acestea, în cazul a patru situri de patrimoniu vizitate, fluxul de venituri și costuri preconizat avea o importanță limitată. Acest lucru se datora faptului că investițiile UE vizau părți specifice ale sitului cultural (de exemplu, un acoperiș sau o anumită încăpere) pentru care era necesar să se atribuie o parte din costurile și veniturile totale ale sitului, iar aceste atribuiri se bazau pe estimări și pe ipoteze care nu erau întotdeauna clare.

**86** În plus, activitățile generatoare de venituri erau rareori încurajate în cadrul procedurilor de selecție auditate de Curte. Doar într-un singur caz solicitanții puteau primi până la trei puncte dacă proiectul lor își majora cota curentă de finanțare privată. Toți experții naționali intervievați au declarat că siturile culturale nu explorau pe deplin potențialul activităților generatoare de venituri, cum ar fi crearea de magazine de cadouri, închirierea de spații, elaborarea de strategii de vânzare de bilete sau intensificarea patronajului (a se vedea [tabelul 4](#)).

---

<sup>57</sup> A se vedea, de asemenea, punctul 97 din Avizul nr. 6/2018 al Curții de Conturi Europene.

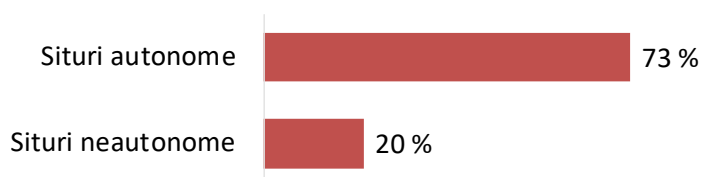
**Tabelul 4 – Activități generatoare de venituri desfășurate la data auditului în siturile culturale vizitate selectate în eșantionul Curții pentru care proiectele finanțate din FEDR erau finalizate**

Stat membru/Proiecte		Vânzare de bilete (de exemplu, vizite, spectacole, expoziții)	Magazine (de exemplu, suveniruri, librărie)	Alimentație publică (de exemplu, cantină, restaurant)	Închiriere de spații	Strângere de fonduri (de exemplu, sponsorizare, donații)
Portugalia	Uzina creativă OLIVA	X	X	X	X	
	Centrul cultural din Viana do Castelo	X				
	Drumul catedralelor	X	X			X
Italia	Pompei	X	X	X	X	X
	Villa Campolieto	X			X	X
	Teatrul San Carlo	X	X	X	X	X
	Mănăstirea Sant'Antonio					
Polonia	Orchestra națională simfonică a radiodifuziunii poloneze	X			X	
	Centrul de solidaritate	X	X	X	X	X
	Pavilionul celor patru cupole	X	X		X	X

Sursa: Curtea de Conturi Europeană.

**87** La nivel de proiect, capacitatea și motivația siturilor culturale auditate de a-și diversifica veniturile proprii erau în continuare, în multe cazuri, afectate de constrângeri juridice și financiare. Potrivit experților intervievați de Curte, siturile culturale se confruntă adesea cu stimulente contradictorii. De exemplu, generarea unor venituri suplimentare ar putea conduce la reduceri ulterioare ale finanțării publice. În medie, siturile culturale care dispun de autonomie administrativă și financiară au rate de autofinanțare mai ridicate (a se vedea [figura 6](#)).

### Figura 6 – Ratele de autofinanțare reale ale proiectelor auditate finalizate



*Notă:* graficul se referă la proiectele finalizate pentru care existau date disponibile. Ratele de autofinanțare reale se referă la situația existentă la trei ani după finalizarea proiectului sau, atunci când nu sunt disponibile date cu privire la aceasta, la situația existentă în 2018.

*Sursa:* Curtea de Conturi Europeană, pe baza conturilor financiare ale beneficiarilor.

*Există un compromis între sustenabilitatea financiară și realizarea obiectivelor culturale și sociale*

**88** Constrângerile financiare implică necesitatea de a face alegeri. Aceste alegeri pot avea drept rezultat investiții mai mici în conservarea infrastructurii fizice, o reducere a gamei de activități culturale furnizate sau restricționări ale accesului la situl cultural cauzate de necesitatea majorării taxelor de intrare. Trebuie găsit un echilibru între ceea ce se așteaptă de la siturile culturale la nivel social și cultural și ceea ce siturile culturale pot pune la dispoziție în mod efectiv (a se vedea [caseta 9](#)).



## Caseta 9

### Combinarea accesului la cultură cu stabilitatea financiară

Pentru a îmbunătăți accesul la cultură și pentru a diversifica publicul, muzeul Louvre-Lens a acordat acces gratuit la expoziția sa permanentă („Galeria timpului”) și la unul dintre pavilioanele sale pentru expoziții temporare („Pavilionul de sticlă”). Potrivit muzeului, această măsură a crescut numărul total a vizitatorilor<sup>58</sup> (14 % dintre vizitatori nu ar fi vizitat muzeul dacă ar fi trebuit să plătească o taxă de intrare), dar i-a limitat autonomia financiară prin reducerea ratei de autofinanțare<sup>59</sup> (18 % în loc de procentul preconizat de 27 %). Până în prezent, accesul gratuit a fost menținut grație angajamentului juridic asumat de autoritățile locale de a acoperi deficitul de exploatare al sitului.

**După finalizarea proiectelor, monitorizarea acestora de către statele membre este limitată**

**89** Temeiul juridic<sup>60</sup> impune beneficiarilor să mențină natura și obiectivele proiectului UE pentru o perioadă de durabilitate de cinci ani. Încălcarea acestor obligații poate conduce la corecții financiare și la recuperarea fondurilor acordate de UE. Cadrul juridic al UE nu definește modul în care autoritățile de management din statele membre trebuie să asigure respectarea acestor cerințe. Statelor membre le revine responsabilitatea de a defini modalități de monitorizare adecvate.

**90** Autoritățile de management monitorizează proiectele în principal pe parcursul etapei de punere în aplicare. Deși aproximativ un sfert dintre indicatorii de rezultat definiți pentru proiectele finalizate din eșantionul Curții nu își atinseseră țintele la finalizarea proiectului (a se vedea, de asemenea, *figura 3*), beneficiarii nu au suferit nicio consecință financiară. Într-un raport anterior, Curtea a precizat deja că ar trebui aplicate mecanisme de stimulare și că acestea ar trebui să conducă la beneficii sau la sancțiuni financiare reale<sup>61</sup>. ICOMOS a declarat că procedurile de monitorizare instituite de UE și de statele membre pentru proiectele finanțate de UE nu iau în mod suficient în considerare specificitățile inerente sectorului cultural și acordă

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

<sup>59</sup> Camera de conturi regională din Nord-Pas-de-Calais, Picardia, Franța, *Établissement public de coopération culturelle « Louvre-Lens » Exercices 2011 et suivants, Rapport d'observations définitives*, 2015, p. 9.

<sup>60</sup> Articolul 71 din Regulamentul privind dispozițiile comune.

<sup>61</sup> Punctele 54-56 din documentul de informare al Curții de Conturi Europene intitulat „Asigurarea performanței în domeniul coeziunii”, iunie 2019.

o importanță prea mare aspectelor financiare, fără a evalua în mod corespunzător calitatea reală și impactul cultural real al proiectelor (a se vedea [caseta 10](#)).

## Caseta 10

### Exemplu de lipsă de orientare clară pentru aspectele culturale

Situl Pompei, care face parte din patrimoniul mondial, a beneficiat de fonduri din FEDR în valoare de aproximativ 78 de milioane de euro pentru protecție și promovare. Au fost efectuate lucrări în diferite locații din cadrul sitului. Pentru vizita de audit, Curtea a ales Casa lui Efebo, care a fost finalizată în decembrie 2015.

Intervențiile efectuate la această casă au inclus lucrări de restaurare la tricliniul de vară, o sufragerie romană cu vedere spre grădină sub o pergolă susținută de patru coloane. Autoritatea de management a vizitat Casa lui Efebo pentru a verifica cheltuielile declarate. Raportul a confirmat finalizarea lucrărilor.

După trei ani de la finalizarea lucrărilor, structura era afectată în mai multe locuri. În timpul unui control de monitorizare efectuat de beneficiar, experții au concluzionat că daunele suferite de structură fuseseră cauzate de numărul foarte mare de vizitatori care aveau acces la tricliniu și de lipsa protecției pe toate părțile structurii. Un dispozitiv de protecție din policarbonat a fost finanțat prin proiectul FEDR auditat, dar se afla într-un depozit și nu fusese instalat. Acesta a fost instalat la începutul anului 2019, în timpul lucrărilor de întreținere, după trei ani de la finalizarea proiectului. Această eroare a afectat infrastructura fizică a tricliniului de vară.

### Tricliniul de vară, 1927



Sursa: Scheda ispettiva, Casa dell'Efebo I 7, 11, oferită de Parco Archeologico di Pompei.

**Tricliniul de vară, ianuarie 2016, după finalizarea, în 2015, a proiectului FEDR auditat**



*Sursa: Relazione tecnica, Casa dell'Efebo, ianuarie 2016, oferită de Parco Archeologico di Pompei.*

**Tricliniul de vară, aprilie 2019, în timpul vizitei de audit**



*Sursa: Curtea de Conturi Europeană.*

**91** Sistemele de monitorizare ale statelor membre vizitate nu asigură verificarea sistematică a performanței proiectelor după finalizarea acestora. În perioada de durabilitate de cinci ani, performanța poate fi verificată *ad hoc*, verificările fiind la latitudinea autorităților naționale, iar după această perioadă, performanța proiectului nu mai este monitorizată.

**92** La nivel de proiect, doar unul dintre siturile culturale vizitate făcuse obiectul unei evaluări *ex post* pentru a analiza impactul economic, social sau cultural al proiectului finanțat prin FEDR.

**93** În ceea ce privește siturile de patrimoniu cultural, mecanismele de monitorizare ale FEDR contrastează în mod clar cu cele instituite pentru UNESCO și pentru itinerariile culturale ale Consiliului Europei, precum și cu cele utilizate chiar de către Comisie pentru siturile care beneficiază de marca patrimoniului european. În pofida faptului că furnizează fonduri, FEDR nu impune o monitorizare frecventă după finalizarea proiectului. În această privință, practicile statelor membre diferă mult în perioada de durabilitate de cinci ani. În ceea ce privește perioada de programare 2014-2020, în timp ce două dintre statele membre vizitate monitorizează unele proiecte la fața locului, unul efectuează doar controale administrative pe baza rapoartelor transmise de beneficiari. În schimb, mărcile internaționale menționate anterior impun o monitorizare sistematică, chiar dacă nu furnizează neapărat fonduri (a se vedea [anexa VII](#)).

## Concluzii și recomandări

**94** În ansamblu, în urma auditului s-a concluzionat că nu există un cadru adecvat care să asigure eficacitatea și sustenabilitatea investițiilor efectuate în siturile culturale prin FEDR.

### Lipsa de orientare clară și coordonarea limitată a investițiilor UE în situri culturale

**95** Potrivit tratatelor, unul dintre obiectivele generale ale UE este respectarea bogăției diversității sale culturale și asigurarea protejării și dezvoltării patrimoniului cultural al Europei. Cultura este, în principal, de competența statelor membre. Uniunea poate doar să încurajeze cooperarea dintre statele membre și să sprijine sau să completeze acțiunile acestora (punctele [05-16](#)).

**96** Cultura nu este abordată în strategia globală Europa 2020 a Comisiei. Cadrul strategic fundamental al UE pentru cultură este alcătuit din obiective strategice comune care orientează acțiunea UE în acest domeniu, este stabilit în agendele pentru cultură ale Comisiei și dezvoltat în cadrul planurilor de lucru în domeniul culturii ale Consiliului. Acest cadru este complex. El coexistă cu numeroase cadre și obiective strategice generale ale UE, care acoperă perioade ce se suprapun și care implică mai multe niveluri de responsabilitate. Obiectivele strategice definite de Comisie nu sunt transpuse în obiective operaționale clare, nu există dispoziții privind monitorizarea realizării obiectivelor stabilite și nici indicatori pentru măsurarea progreselor. Potrivit Comisiei, transpunerea obiectivelor în politici elaborate la nivelul statelor membre rămâne o provocare (punctele [17-22](#)).

**97** De asemenea, cadrul strategic pentru cultură se reflectă doar parțial în finanțarea din partea UE. Aspectele culturale sunt încorporate sau „integrate” în diferite politici și sunt considerate, în principal, o resursă care contribuie la realizarea altor priorități și obiective ale UE prin intermediul diferitor fonduri ale Uniunii. Din cele 12 fonduri ale UE cu potențial de a sprijini cultura pe care Curtea le-a analizat, numai Regulamentul privind programul „Europa creativă”, un fond mic din punct de vedere bugetar, face referire la agenda din 2007 a Comisiei. Acest lucru pune sub semnul întrebării utilitatea agendei în cauză (punctele [23-24](#)).

**98** Comisia a dezvoltat numeroase inițiative de promovare a siturilor culturale, dar inițiativele culturale ale UE au un impact foarte limitat asupra disponibilității fondurilor pe care FEDR le acordă beneficiarilor. Regulamentul privind FEDR stabilește limite de finanțare mai ridicate pentru siturile UNESCO, dar nu există astfel de dispoziții pentru siturile culturale care dețin o marcă a UE sau care participă la o inițiativă culturală a Uniunii. În plus, coordonarea dintre fondurile UE este foarte limitată în ceea ce privește investițiile în situri culturale (punctele [25-36](#)).

**99** La nivelul UE, investițiile în infrastructură sunt, în principal, finanțate prin FEDR, care este o sursă importantă de finanțare a investițiilor în situri culturale pentru aproximativ o treime din statele membre. Cu toate acestea, investițiile în situri culturale nu sunt considerate o prioritate pentru FEDR, care sprijină un alt obiectiv al tratatului, și anume promovarea coeziunii sociale și economice. Curtea a identificat exemple de inițiative adoptate de statele membre pentru a finanța situri culturale și pentru a elabora mecanisme de finanțare bazate pe fonduri private (punctele [37-51](#)).

## **Recomandarea 1 – Îmbunătățirea cadrului strategic actual pentru cultură în limitele competențelor conferite de tratate**

---

- (a) Având în vedere competențele sale, Comisia ar trebui să propună statelor membre să stabilească obiective strategice și operaționale clare în următorul plan de lucru în domeniul culturii. Aceste obiective ar trebui să fie monitorizate constant prin intermediul unor indicatori cu ținte și valori intermediare.
- (b) Ar trebui să fie definite și atribuite responsabilitățile pentru punerea în aplicare a obiectivelor respective și ar trebui prevăzut un nivel adecvat de coordonare în cadrul Comisiei.
- (c) Comisia ar trebui să identifice și să ofere părților interesate bune practici cu privire la elaborarea, alegerea, finanțarea, punerea în aplicare și monitorizarea/urmărirea proiectelor culturale finanțate de UE. În special, aceste practici ar putea include configurarea planurilor de întreținere, dezvoltarea activităților sociale și participarea siturilor culturale la inițiative ale UE.

**Data-țintă pentru punerea în aplicare a recomandării: până în decembrie 2022.**

## Recomandarea 2 – Încurajarea utilizării de fonduri private pentru protejarea patrimoniului cultural al Europei

---

Pentru a contribui mai bine la realizarea obiectivului Tratatului UE, de salvagardare a patrimoniului cultural european, Comisia ar trebui:

- (a) să colecteze bune practici privind sursele alternative de finanțare din partea statelor membre;
- (b) să exploreze, în coordonare cu statele membre, posibilitatea de a dezvolta un regim bazat pe surse private de finanțare pentru siturile de patrimoniu;
- (c) să coordoneze astfel de inițiative potențiale cu alte inițiative culturale ale UE (de exemplu, marca patrimoniului european, inițiativa „Capitale europene ale culturii”).

**Data-țintă pentru punerea în aplicare a recomandării: până în decembrie 2022.**

### Caracterul mixt al eficacității și sustenabilității proiectelor finanțate prin FEDR care au făcut obiectul auditului

**100** În pofida ambiției UE de a spori impactul social al intervențiilor culturale, obiectivele programelor operaționale și ale proiectelor din cadrul FEDR sunt în principal economice. Investițiile în situri culturale sunt tratate ca fiind o resursă de îmbunătățire a competitivității sau de dezvoltare a zonelor locale. Aspectele culturale sunt cel mai puțin abordate în cadrul programelor operaționale auditate, chiar și atunci când sunt menționate în mod clar ca obiective. De cele mai multe ori, la selectarea proiectelor, autoritățile de management ale FEDR nu consideră aspectele culturale ca fiind relevante (punctele [52-61](#)).

**101** Performanța proiectelor nu a putut fi evaluată pentru toate proiectele auditate finalizate. La data auditului, proiectele erau operaționale, dar Curtea a identificat o serie de deficiențe legate de selectarea indicatorilor și de raportarea referitoare la aceștia, deficiențe care limitează capacitatea de a utiliza datele raportate pentru a trage concluzii cu privire la performanța proiectelor. În plus, din cauza naturii indicatorilor de rezultat din cadrul FEDR, realizarea obiectivelor programelor operaționale nu depinde întotdeauna în mod direct de performanțele individuale ale proiectelor (punctele [62-67](#)).

**102** Cerințele FEDR nu se referă la conservarea fizică a siturilor culturale finanțate. În pofida nevoii constante de întreținere a siturilor de patrimoniu și a mai multor riscuri la care acestea sunt expuse pentru conservarea lor, pentru niciunul dintre proiectele auditate finanțate din FEDR nu s-a solicitat să se demonstreze modul în care situl cultural va fi conservat după finalizarea proiectului sau să se prezinte un plan de întreținere atunci când s-au solicitat fonduri UE. În plus, FEDR nu poate finanța conservarea siturilor aflate în pericol decât în cazul în care se preconizează că lucrările implicate vor avea un efect economic și social imediat. Același lucru este valabil și pentru programul „Europa creativă”. Acest lucru era posibil în trecut, prin intermediul fondului anterior al UE, Raphael. În cazul siturilor care se confruntă deja cu problema turismului de masă, generarea unui impact economic, realizată adesea prin strategii de promovare a turismului, ar putea fi contraproductivă pentru conservarea acestora (punctele [68-75](#)).

**103** UE și-a intensificat recent eforturile pentru a asigura conservarea patrimoniului cultural. La nivelul statelor membre însă, cadrul FEDR nu le impune acestora să integreze siturile de patrimoniu, care sunt siturile culturale cele mai expuse la pericolele naturale, în evaluările lor naționale sau regionale ale riscurilor, impuse de legislația UE (punctele [76-78](#)).

**104** În general, siturile culturale auditate sunt dependente de subvenții publice pentru a-și putea desfășura activitatea și pentru a-și finanța cheltuielile cu investițiile. Cadrul FEDR nu încurajează beneficiarii să își sporească veniturile. Din cauza cerințelor impuse de FEDR pentru proiectele generatoare de venituri, cu cât veniturile nete generate de proiect sunt mai mari, cu atât se acordă mai puțin sprijin din partea UE. De asemenea, activitățile generatoare de venituri au fost rareori încurajate în cadrul procedurilor de selecție auditate de Curte (punctele [79-88](#)).

**105** După finalizarea proiectelor, monitorizarea acestora este limitată. Sistemele de monitorizare ale statelor membre vizitate permit verificarea *ad hoc* a performanței proiectelor în perioada de durabilitate de cinci ani impusă de legislația UE, dar, după această perioadă, performanța proiectelor nu mai este monitorizată. În plus, performanța proiectelor nu a afectat cuantumul fondurilor primite de beneficiari din FEDR în niciunul dintre proiectele auditate (punctele [89-93](#)).



### **Recomandarea 3 – Consolidarea sustenabilității financiare a siturilor culturale finanțate prin FEDR**

---

Pentru a nu-i descuraja pe beneficiari să își sporească veniturile proprii, Comisia ar trebui să examineze și să propună forme simplificate de sprijin pentru investițiile în situri culturale efectuate prin FEDR.

Pentru a reduce dependența de subvențiile publice, în etapa de selecție a proiectelor, finanțarea din FEDR ar trebui să favorizeze proiectele care conțin planuri de îmbunătățire a autonomiei financiare a siturilor culturale (de exemplu, diversificarea surselor de venituri proprii și creșterea dependenței de acestea).

**Termen de punere în aplicare: în timp util pentru negocierile privind programele operaționale aferente perioadei de programare 2021-2027.**

### **Recomandarea 4 – Adoptarea unor măsuri mai specifice pentru conservarea siturilor de patrimoniu**

---

Atunci când negociază programele operaționale, Comisia ar trebui să recomande statelor membre să includă siturile de patrimoniu în planul național sau regional de management al riscului de dezastre impus de propunerea de Regulament privind dispozițiile comune. Acest lucru le-ar încuraja să identifice riscurile legate de conservare la care sunt expuse siturile de patrimoniu și să planifice măsuri de atenuare adecvate.

**Termen de punere în aplicare: în timp util pentru negocierile privind programele operaționale aferente perioadei de programare 2021-2027.**

Prezentul raport a fost adoptat de Camera II, condusă de doamna Iliana Ivanova, membră a Curții de Conturi, la Luxemburg, în ședința sa din 26 februarie 2020.

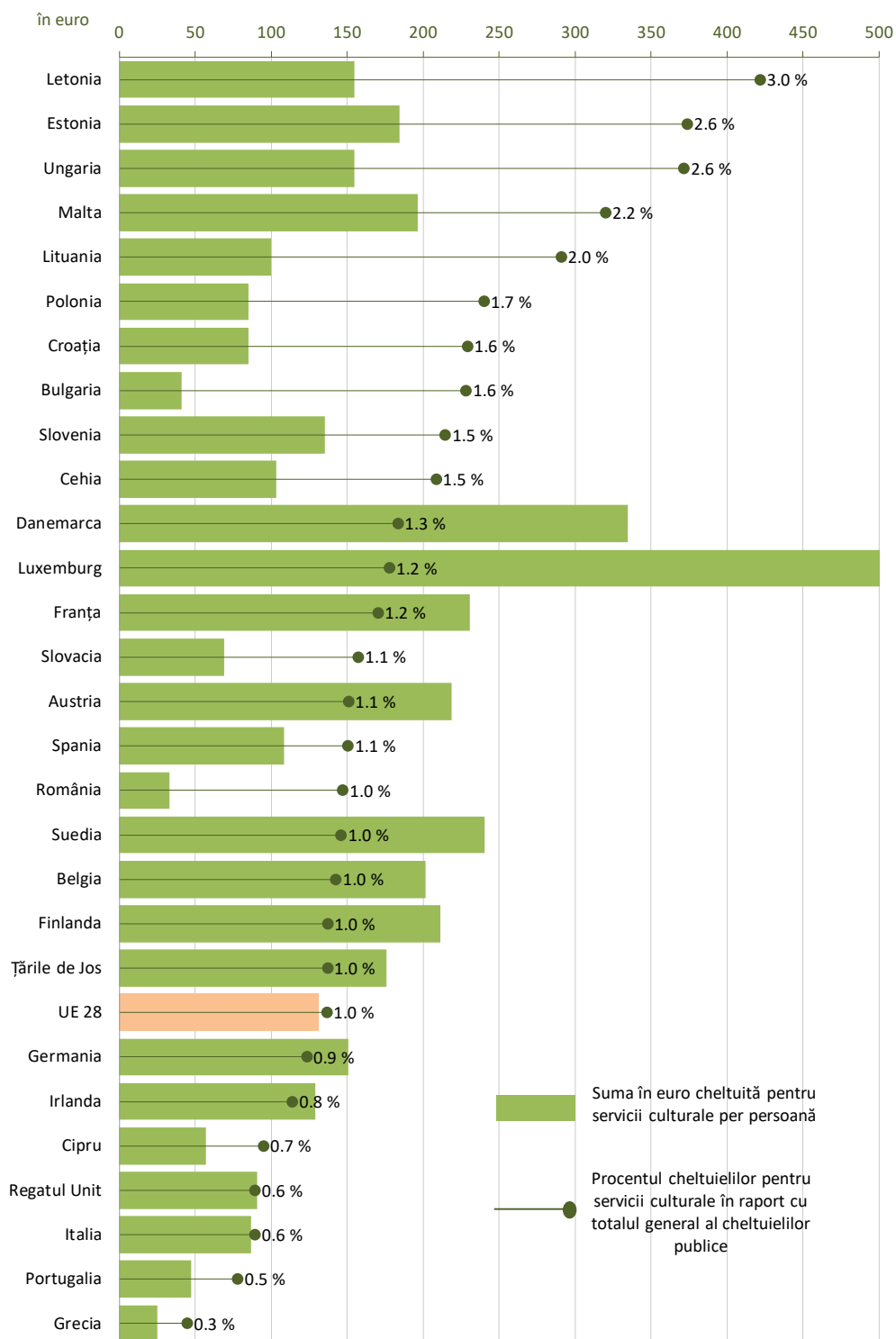
*Pentru Curtea de Conturi*

Klaus-Heiner Lehne  
*Președinte*

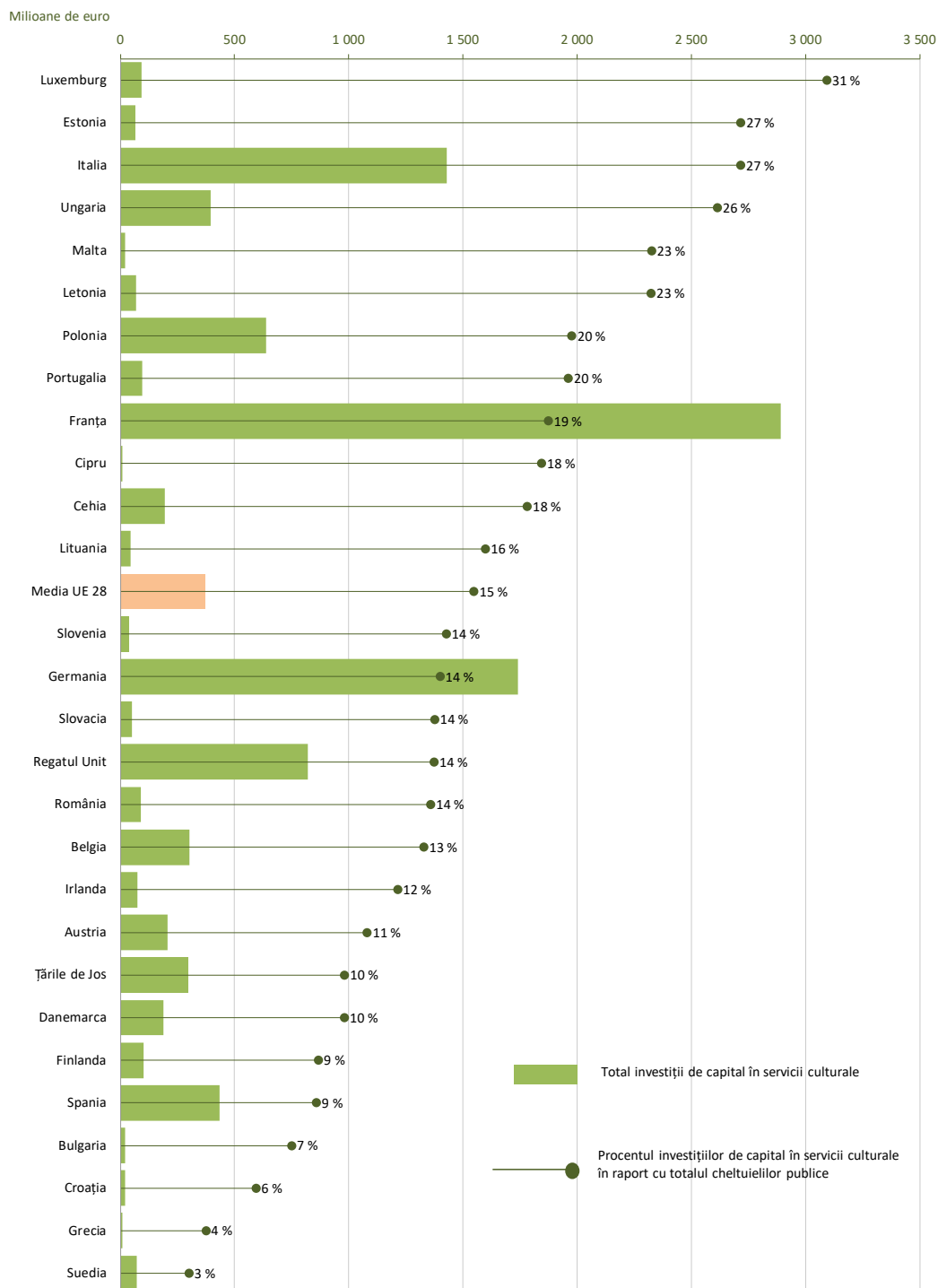
# Anexe

## Anexa I – Imagine de ansamblu a cheltuielilor publice efectuate pentru servicii culturale în 2017

Cheltuieli efectuate pentru servicii culturale, per locuitor, exprimate ca procent din totalul cheltuielilor publice



## Investiții de capital în servicii culturale (exprimate în valoare absolută și ca procent din cheltuielile publice totale efectuate pentru servicii culturale)



*Note:* 1) Curtea utilizează datele publicate de Eurostat cu privire la cheltuielile publice în servicii culturale (COFOG: GF08.2) pentru a estima investițiile efectuate de statele membre în situri culturale. Aceasta este cea mai apropiată estimare posibilă. Investițiile de capital în servicii culturale includ: finanțarea nerambursabilă pentru investiții (D92), formarea brută de capital fix (P.51g) și achiziții minus cedări de active nefinanciare neproduse (NP). Cifrele reprezintă sumele cheltuite în 2017 de administrațiile naționale și locale (cheltuieli ale administrației publice).

*Sursa:* Curtea de Conturi Europeană, pe baza documentului Eurostat intitulat *General government expenditure by function (COFOG)* [Cheltuielile administrației publice defalcate pe funcții (clasificarea COFOG)], cod de date online: [gov\_10a\_exp].

## Anexa II – Imagine de ansamblu a finanțărilor acordate de UE care vizează obiective culturale

Program	Denumirea programului	DG principală	Numărul de obiective generale	... în care este menționată cultura	Numărul de obiective specifice sau de priorități de investiții	... cu conținut cultural	Face trimitere la Agenda culturală a UE?	Fonduri disponibile pentru investiții în situri culturale?
<b>Rubrica 1A din CFM: Competitivitate pentru creștere și locuri de muncă</b>								
Orizont 2020	Programul-cadru pentru cercetare și inovare	RTD	1	0	16	0	Nu	Nu
MIE	Mecanismul pentru interconectarea Europei	MOVE	2	0	8	0	Nu	Nu
ERASMUS+	Programul Uniunii pentru educație, formare, tineret și sport	EAC	6	0	13	1	Nu	Nu
FEIS	Fondul european pentru investiții strategice/Garanția UE	ECFIN	7	1	27	1	Nu	Da

Program	Denumirea programului	DG principală	Numărul de obiective generale	... în care este menționată cultura	Numărul de obiective specifice sau de priorități de investiții	... cu conținut cultural	Face trimitere la Agenda culturală a UE?	Fonduri disponibile pentru investiții în situri culturale?
<b>Rubrica 1B din CFM: Coeziune economică, socială și teritorială</b>								
FEDR	Fondul european de dezvoltare regională	REGIO	1	0	40	4	Nu	Da
FSE	Fondul social european	EMPL	0	0	20	0	Nu	Nu
Fondul de coeziune	Fondul de coeziune	REGIO	1	0	16	0	Nu	Nu
<b>Rubrica 2 din CFM: Creștere durabilă: resurse naturale</b>								
FEADR	Fondul european agricol pentru dezvoltare rurală	AGRI	3	0	27	2	Nu	Da
FEPAM	Fondul european pentru pescuit și afaceri maritime	MARE	4	0	17	1	Nu	Da
LIFE	Programul pentru mediu și politici climatice	ENV	4	0	22	0	Nu	Nu
<b>Rubrica 3 din CFM: Securitate și cetățenie</b>								
Europa pentru cetățeni	Europa pentru cetățeni	HOME	2	0	2	0	Nu	Nu
Europa creativă	Programul „Europa creativă”	EAC	2	2	4	4	Da	Nu

Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza regulamentelor UE, a cererilor de proiecte relevante și a agendei europene pentru cultură din 2007 adoptate prin [Rezoluția Consiliului din 16 noiembrie 2007](#).

## Anexa III – Lista axelor prioritare auditate și a programelor operaționale aferente

### Programele operaționale auditate

Perioada de programare	Statul membru	Program operațional	Denumirea	Axe prioritare auditate
2014-2020	Portugalia	2014PT16M2OP002	Regiunea Centro	Axa prioritară 7. Afirmarea sustenabilității teritoriilor și Axa prioritară 9. Consolidarea rețelei urbane
	Italia	2014IT16RFOP001	Cultură și dezvoltare	Axa prioritară 1. Consolidarea dotărilor culturale
	Polonia	2014PL16M1OP001	Infrastructură și mediu	Axa prioritară VIII. Protejarea patrimoniului cultural și dezvoltarea resurselor culturale
	Franța	2014FR16M0OP012	Nord-Pas-de-Calais	Axa prioritară 4. Creșterea capacității regiunii de a se adapta la schimbări, îmbunătățind în același timp atractivitatea și vizibilitatea acesteia
	Croația	2014HR16M1OP001	Competitivitate și coeziune	Axa prioritară 6. Protecția mediului și sustenabilitatea resurselor
	România	2014RO16RFOP002	Programul Operațional Regional	Axa prioritară 5. Îmbunătățirea mediului urban și conservarea, protecția și valorificarea durabilă a patrimoniului cultural
	Germania	2014DE16RFOP008	Mecklenburg-Pomerania de Vest	Axa prioritară 4. Promovarea dezvoltării urbane durabile integrate

Perioada de programare	Statul membru	Program operațional	Denumirea	Axe prioritare auditate
2007-2013	Portugalia	2007PT161PO002	Regiunea Nord	Axa prioritară II. Promovarea economică a unor resurse specifice Axa prioritară III. Consolidarea dimensiunii regionale Axa prioritară IV. Coeziune locală și urbană
	Italia	2007IT161PO001	Factori de atracție culturali, naturali și turistici	Axa prioritară 1. Îmbunătățirea și integrarea pe scară regională a patrimoniului cultural și natural
	Polonia	2007PL161PO002	Infrastructură și mediu	Axa prioritară XI. Cultura și patrimoniul cultural
	Franța	2007FR162PO017	Nord-Pas-de-Calais	Axa prioritară 4. Dimensiunea teritorială
	Croația	2007HR161PO003	Competitivitate regională	Axa prioritară 1. Dezvoltarea și modernizarea infrastructurii regionale și creșterea atractivității regiunilor și Axa prioritară 2. Îmbunătățirea competitivității economiei croate
	România	2007RO161PO001	Programul Operațional Regional	Axa prioritară 5. Dezvoltarea durabilă și promovarea turismului
	Germania	2007DE162PO010	Programul regional pentru Saxonia Inferioară (cu excepția Lüneburg)	Axa prioritară 3. Sprijin pentru infrastructura specifică pentru o creștere durabilă

## Anexa IV – Lista proiectelor auditate

Statul membru	Denumirea proiectului	Perioada de programare	Vizitat Da/Nu	Tipul sitului	Gradul de autonomie	Situația la momentul auditului	Total sumă FEDR (în mil. de euro)*	Numărul de indicatori de realizare	Numărul de indicatori de rezultat
Portugalia	Universitatea din Coimbra	2014-2020	da	sit de patrimoniu	autonom	în curs	nu se aplică	1	0
Portugalia	Convento Abrantes	2014-2020	da	sit de patrimoniu	neautonom	în curs	nu se aplică	1	1
Portugalia	OLIVA	2007-2013	da	infrastructură culturală nouă	neautonom	finalizat în 2015	6,9	12	9
Portugalia	Rota das Catedrais	2007-2013	da	sit de patrimoniu	autonom	finalizat în 2015	1,9	9	7
Portugalia	Centro Cultural de Viana	2007-2013	da	infrastructură culturală nouă	neautonom	finalizat în 2014	10,7	2	1
Polonia	Jasna Góra Częstochowa	2014-2020	da	sit de patrimoniu	autonom	finalizat în 2018	4,1	2	3



Statul membru	Denumirea proiectului	Perioada de programare	Vizitat Da/Nu	Tipul sitului	Gradul de autonomie	Situația la momentul auditului	Total sumă FEDR (în mil. de euro)*	Numărul de indicatori de realizare	Numărul de indicatori de rezultat
Polonia	Toruń – orașul vechi	2014-2020	da	sit de patrimoniu	neautonom	în curs	nu se aplică	5	4
Polonia	Centrul European al Solidarității, Gdansk	2007-2013	da	infrastructură culturală nouă	autonom	finalizat în 2014	24,9	1	2
Polonia	Pavilionul celor patru cupole din Wroclaw	2007-2013	da	sit de patrimoniu	autonom	finalizat în 2015	12,2	2	2
Polonia	NOSPR Katowice	2007-2013	da	infrastructură culturală nouă	autonom	finalizat în 2014	33,7	2	2
Italia	Palazzo Lanfranchi, Matera	2014-2020	da	sit de patrimoniu	neautonom	în curs	nu se aplică	1	1
Italia	Ex Convento di Sant'Antonio	2014-2020	da	sit de patrimoniu	neautonom	finalizat în 2017	2,7	1	2

Statul membru	Denumirea proiectului	Perioada de programare	Vizitat Da/Nu	Tipul sitului	Gradul de autonomie	Situația la momentul auditului	Total sumă FEDR (în mil. de euro)*	Numărul de indicatori de realizare	Numărul de indicatori de rezultat
Italia	Teatro di San Carlo di Napoli	2007-2013	da	sit de patrimoniu	autonom	finalizat în 2010	19,7	0	1
Italia	Villa Campolieto	2007-2013	da	sit de patrimoniu	autonom	finalizat în 2015	4,2	1	4
Italia	Pompei (Casa dell'Efebo)	2007-2013	da	sit de patrimoniu	autonom	finalizat în 2015	0,6	3	1
România	Mănăstirea Moldovița	2007-2013	nu	sit de patrimoniu	autonom	finalizat în 2012	1,1	6	8
România	Muzeul Județean Buzău	2007-2013	nu	sit de patrimoniu	autonom	finalizat în 2015	4,7	3	11
România	Palatul Patriarhiei, București	2007-2013	nu	sit de patrimoniu	autonom	finalizat în 2015	12,6	7	1

Statul membru	Denumirea proiectului	Perioada de programare	Vizitat Da/Nu	Tipul sitului	Gradul de autonomie	Situația la momentul auditului	Total sumă FEDR (în mil. de euro)*	Numărul de indicatori de realizare	Numărul de indicatori de rezultat
Franța	Centre Eurorégional des cultures urbaines (Lille)	2007-2013	nu	infrastructură culturală nouă	neautonom	finalizat în 2014	3,6	2	0
Franța	Halle au sucre (Dunkerque)	2007-2013	nu	infrastructură culturală nouă	neautonom	finalizat în 2014	6,9	2	0
Franța	Musée du Louvre Lens	2007-2013	nu	infrastructură culturală nouă	autonom	finalizat în 2012	35,0	2	0
Croația	Muzej Rijeka (Karlovac)	2007-2013	nu	infrastructură culturală nouă	autonom	finalizat în 2016	4,7	8	3
Croația	Kneževa palača (Zadar)	2007-2013	nu	sit de patrimoniu	neautonom	finalizat în 2016	4,7	3	4
Croația	Ivanina kuća bajke (Ogulin)	2007-2013	nu	infrastructură culturală nouă	autonom	finalizat în 2013	0,9	5	3
Germania	Dom-Museum Hildesheim	2007-2013	nu	sit de patrimoniu	neautonom	finalizat în 2015	3,5	0	0

Statul membru	Denumirea proiectului	Perioada de programare	Vizitat Da/Nu	Tipul sitului	Gradul de autonomie	Situația la momentul auditului	Total sumă FEDR (în mil. de euro)*	Numărul de indicatori de realizare	Numărul de indicatori de rezultat
Germania	Kulturetage Oldenburg	2007-2013	nu	infrastructură culturală nouă	autonom	finalizat în 2011	2,0	0	0
Germania	Muzeul Sprengel din Hanovra	2007-2013	nu	infrastructură culturală nouă	neautonom	finalizat în 2015	11,6	0	0

*Notă:* indicatorii se referă la dimensiunea economică, socială sau culturală a proiectelor.

*Sursa:* Curtea de Conturi Europeană.

## Anexa V – Imagine de ansamblu a celor 21 de proceduri de selecție auditate

Tabelul prezintă o imagine de ansamblu a aspectelor pe care autoritățile de management le impun beneficiarilor să le respecte atunci când solicită finanțare din FEDR. Se specifică dacă cerințele au fost considerate criterii de admisibilitate sau criterii de selecție. Criteriile de admisibilitate trebuie să fie îndeplinite pentru ca beneficiarii să poată fi considerați eligibili pentru finanțare. Acestea includ criteriile de eligibilitate. Îndeplinirea unui criteriu de selecție oferă un avantaj beneficiarului (sub formă de puncte suplimentare), dar nu este obligatorie.

Aspecte impuse de autoritățile de management/Procentul de proceduri de selecție care impuneau beneficiarilor să se conformeze cu aspectul în cauză	Perioada de programare 2007-2013			Perioada de programare 2014-2020		
	Criteriu de admisibilitate	Criteriu de selecție	Pondere medie maximă acordată (dacă este cazul)	Criterii de admisibilitate	Criterii de selecție	Pondere medie maximă acordată (dacă este cazul)
<b>Impactul economic al proiectului</b>			23 %			26 %
<b>Impactul social al proiectului</b>			17 %			16 %
Creșterea numărului de vizitatori			17 %			12 %
Integrare într-o strategie de dezvoltare locală			12 %			13 %
<b>Impactul cultural al proiectului</b>						
- Calitatea culturală a proiectului			nu se aplică			11 %
- Existența unei mărci culturale (UNESCO sau națională)			10 %			12 %
- Participare la inițiative (sau mărci) ale UE			nu se aplică			nu se aplică
- Urgența intervenției fizice			11 %			11 %
- Impactul în ceea ce privește reputația, promovarea patrimoniului			nu se aplică			8 %
<b>Conservarea/întreținerea sitului</b>						
- Calitatea lucrărilor care urmează să fie efectuate			12 %			15 %
- Întreținerea fizică, existența unui plan de întreținere			0 %			nu se aplică
<b>Sustenabilitatea financiară</b>						
- Raportul cost-eficacitate al proiectului			15 %			6 %
- Demonstrarea sustenabilității financiare			12 %			7 %

	Respectarea acestui aspect este impusă într-un procent cuprins între 75 % și 100 % din toate procedurile de selecție auditate
	Respectarea acestui aspect este impusă într-un procent cuprins între 50 % și 75 % din toate procedurile de selecție auditate
	Respectarea acestui aspect este impusă într-un procent cuprins între 25 % și 50 % din toate procedurile de selecție auditate
	Respectarea acestui aspect este impusă în mai puțin de 25 % din toate procedurile de selecție auditate
	Niciuna dintre procedurile de selecție auditate nu impune respectarea acestui aspect

Sursa: Curtea de Conturi Europeană.

## Anexa VI – Lista principalelor documente de politică relevante pentru siturile culturale

Titlul documentului	Tipul de document	Data
Necesitatea de a evidenția patrimoniul cultural în politicile UE	Concluzii ale Consiliului	2018
Cadrul de acțiune european pentru patrimoniul cultural	Document de lucru al serviciilor Comisiei	2018
Anul European al Patrimoniului Cultural	Decizia (UE) 2017/864 a Parlamentului European și a Consiliului	2017
O politică coerentă a UE pentru industriile culturale și creative	Rezoluție a Parlamentului	2016
Spre o abordare integrată a patrimoniului cultural european	Rezoluție a Parlamentului	2015
Spre o abordare integrată a patrimoniului cultural european	Comunicare a Comisiei	2014
Inventarierea acțiunilor legate de patrimoniul cultural în cadrul politicilor, programelor și activităților Uniunii Europene	Comunicare a Comisiei	2014
Patrimoniul cultural ca resursă strategică pentru o Europă durabilă	Concluzii ale Consiliului	2014
Promovarea sectoarelor culturale și creative pentru creștere economică și crearea de locuri de muncă în UE	Comunicare a Comisiei	2012

Sursa: Curtea de Conturi Europeană.

## Anexa VII – Principalele caracteristici ale mărcilor privind patrimoniul european, patrimoniul mondial și itinerariile culturale

	Patrimoniul european al UE <sup>1)</sup>	Patrimoniul mondial al UNESCO <sup>2)</sup>	Itinerariile culturale ale Consiliului Europei <sup>3)</sup>
Anul instituirii	2011	1972	1987
Autorități responsabile	Statele membre	Statele participante	Consiliul Europei, Acordul parțial extins privind itinerariile culturale
Numărul de situri/rețele care au obținut marca	38 de situri	1 092 de situri, din care 373 în UE	38 de rețele europene constituite
Numărul de țări care dețin situri/rețele care au obținut marca	18	167	62
Principalele principii fundamentale	Promovarea integrării, a istoriei, a culturii și a valorilor europene	Protejarea patrimoniului cu o valoare universală excepțională	Promovarea identității și a valorilor europene comune, a dialogului intercultural, a memoriei europene, a istoriei și a patrimoniului
Principalele criterii de acordare a mărcii	Dimensiune europeană	Valoare universală excepțională	Valoarea europeană + dimensiunea transnațională + memoria, istoria și patrimoniul european
Frecvența de monitorizare	O dată la 4 ani	O dată la 6 ani	O dată la 3 ani
Evaluarea la nivelul sitului	Astfel cum reiese din autoraportare	Astfel cum reiese din autoraportare	Efectuată de un expert independent
Principalele aspecte monitorizate	Feedback cu privire la calitatea de sit care deține marca patrimoniului european (avantaje, număr de vizitatori etc.), activități pentru perioada următoare, nevoi în materie de comunicare	Stadiul conservării, gestiune, proceduri de monitorizare, activități, riscuri, noua legislație și impactul mărcii	Temele, activitățile și gestionarea rețelelor, comunicarea și publicațiile, impactul turistic și economic, situația financiară, guvernanta



	Patrimoniul european al UE <sup>1)</sup>	Patrimoniul mondial al UNESCO <sup>2)</sup>	Itinerariile culturale ale Consiliului Europei <sup>3)</sup>
Monitorizarea reactivă a siturilor amenințate	Nu	Da	Nu
Posibilitatea de retragere	Da	Da	Da, după un an de evaluare excepțională

*Sursa:* Curtea de Conturi Europeană, pe baza următoarelor documente: 1) Decizia nr. 1194/2011/UE de instituire a unei acțiuni a Uniunii Europene privind Marca patrimoniului european (JO L 303, 22.11.2011, p. 1-9); 2) Liniile directoare operaționale pentru punerea în aplicare a Convenției privind protecția patrimoniului mondial, 2017; 3) informațiile furnizate de Itinerariile culturale ale Consiliului Europei și Rezoluția CM/Res(2013)67 de revizuire a normelor de acordare a certificării „Itinerariu cultural al Consiliului Europei”.

## Anexa VIII – Evoluția cadrului FEDR pentru investițiile în situri culturale

	2007-2013 <sup>1)</sup>	2014-2020 <sup>2)</sup>	Propunerea Comisiei pentru perioada 2021-2027 <sup>3)</sup>
Priorități pentru investițiile legate de siturile culturale	În regulament nu au fost definite obiective sau priorități de investiții specifice	<u>Prioritatea de investiții 6c:</u> „conservarea, protejarea, promovarea și dezvoltarea patrimoniului natural și cultural” <u>Prioritatea de investiții 8b:</u> „[...] sporirea accesibilității și dezvoltarea resurselor naturale și culturale specifice” <u>Prioritatea de investiții 9a:</u> „investiții în infrastructurile [...] sociale [...] prin îmbunătățirea accesului la servicii sociale, culturale și de recre[e]re”	<u>Obiectivul specific 5(i):</u> promovarea dezvoltării integrate în domeniul social, economic și al mediului, a patrimoniului cultural și a securității în zonele urbane <u>Obiectivul specific 5(ii):</u> promovarea dezvoltării integrate în domeniul social, economic și al mediului la nivel local, a patrimoniului cultural și a securității, inclusiv în zonele rurale și de coastă și inclusiv prin dezvoltarea locală plasată sub responsabilitatea comunității
Coduri de cheltuieli	058 Conservarea patrimoniului cultural 059 Infrastructuri culturale, cu excepția serviciilor culturale	094 Protejarea, dezvoltarea și promovarea activelor culturale și de patrimoniu publice	129 Protejarea, dezvoltarea și promovarea patrimoniului cultural și a serviciilor culturale
Indicatori de realizare	Nu există niciun indicator principal definit pentru siturile culturale	<u>Turism durabil</u> „Creșterea numărului preconizat de vizite la obiectivele de patrimoniu cultural și natural și la atracțiile care beneficiază de sprijin”	<u>Indicator comun:</u> RCO 77 – Capacitatea infrastructurilor culturale și turistice care beneficiază de sprijin
Indicatori de rezultat	Nu există niciun indicator principal definit pentru siturile culturale	Nu există niciun indicator de rezultat comun definit în regulament	<u>Indicatori comuni:</u> RCR 77 – Turiști/vizite în siturile care beneficiază de sprijin RCR 78 – Utilizatori ai infrastructurilor culturale care beneficiază de sprijin

Surse: Curtea de Conturi Europeană, pe baza următoarelor documente: <sup>1)</sup> Regulamentul nr. 1083/2006 și Regulamentul nr. 1828/2006; <sup>2)</sup> Regulamentul nr. 1301/2013; <sup>3)</sup> Cu privire la codurile de cheltuieli, a se vedea propunerea de Regulament de stabilire a unor dispoziții comune, COM(2018) 375 final, anexele 1-22, 29.5.2018; cu privire la celelalte informații, a se vedea Propunerea de Regulament privind Fondul european de dezvoltare regională și Fondul de coeziune, anexele 1 și 2, COM(2018) 372 final, 29.5.2018.

## Anexa IX – Principalele obiective ale axelor prioritare incluse în eșantion și măsurarea acestora prin intermediul unor indicatori de rezultat

	Sociale		Culturale		Economice	
	2014-2020	2007-2013	2014-2020	2007-2013	2014-2020	2007-2013
Croația	Creșterea ratei de ocupare a forței de muncă	Indicatorul de rezultat există, în pofida faptului că obiectivul nu este definit	Valorizarea patrimoniului cultural	Nu sunt definite obiective și nici indicatori de rezultat	Creșterea cheltuielilor legate de ocuparea forței de muncă și de turism	Dezvoltarea climatului de afaceri și a competitivității IMM-urilor
Franța	Promovarea transformării sociale	Promovarea coeziunii sociale	Conservarea și dezvoltarea patrimoniului regional	Reabilitarea siturilor de patrimoniu și construirea muzeului Louvre-Lens	Promovarea transformării economice	Consolidarea excelenței și a atractivității regionale
Germania	Nu sunt definite obiective sau indicatori de rezultat	Indicatorul de rezultat există, în pofida faptului că obiectivul nu este definit	Ameliorarea utilizării durabile a patrimoniului cultural	Nu sunt definite obiective sau indicatori de rezultat	Menținerea atractivității orașelor	Exploatarea potențialului turistic în vederea îmbunătățirii competitivității

	Sociale		Culturale		Economice	
Italia	Îmbunătățirea condițiilor și a standardelor de utilizare a patrimoniului cultural	Îmbunătățirea utilizării resurselor culturale și naturale	Îmbunătățirea condițiilor și a standardelor privind oferta de patrimoniu cultural	Îmbunătățirea conservării resurselor culturale și naturale	Promovarea patrimoniului cultural și a turismului pentru a stimula creșterea națională	Sporirea atractivității teritoriilor regionale
Polonia	Îmbunătățirea accesibilității la siturile culturale	Sporirea accesului la cultură și utilizarea eficace a patrimoniului cultural	Nu sunt definite obiective sau indicatori de rezultat	Îmbunătățirea infrastructurii culturale și conservarea patrimoniului cultural	Îmbunătățirea competitivității economice	Sporirea atractivității Poloniei
Portugalia	Creșterea nivelului de satisfacție a rezidenților	Îmbunătățirea coeziunii locale și urbane prin consolidarea serviciilor colective	Încurajarea consolidării patrimoniului cultural	Promovarea culturii și a creativității	Afirmarea regiunii ca destinație turistică	Promovarea economică a unor resurse specifice
România	Creșterea calității vieții	Crearea de locuri de muncă prin dezvoltarea turismului	Conservarea și valorificarea patrimoniului cultural și	Restaurarea și valorificarea durabilă a patrimoniului cultural	Impulsionarea dezvoltării locale	Dezvoltarea durabilă și promovarea turismului

Nu există indicatori de rezultat pentru acest obiectiv

Între 1 și 2 indicatori de rezultat

3 sau mai mulți indicatori de rezultat

Sursa: Curtea de Conturi Europeană.

# Acronime

**DG:** Direcție generală

**FEDR:** Fondul european de dezvoltare regională

**Fondurile ESI** Fondurile structurale și de investiții europene

**RDC:** Regulamentul privind dispozițiile comune

## Glosar

**Acord de parteneriat:** un acord încheiat între Comisie și un stat membru sau o țară terță/țări terțe, în contextul unui program de cheltuieli al UE, în care sunt stabilite, printre altele, planurile strategice, prioritățile de investiții, condițiile schimburilor comerciale sau dispozițiile care reglementează furnizarea ajutorului pentru dezvoltare.

**Fondurile structurale și de investiții europene (fondurile ESI):** cele cinci fonduri principale ale UE care, împreună, sprijină dezvoltarea economică pe tot teritoriul UE: Fondul european de dezvoltare regională, Fondul social european, Fondul de coeziune, Fondul european agricol pentru dezvoltare rurală și Fondul european pentru pescuit și afaceri maritime. Ele sunt reglementate de un set comun de norme.

**Obiectiv cultural:** un obiectiv pentru protejarea și intensificarea diversității culturale materiale și imateriale (situri culturale, spectacole de muzică, expoziții de artă etc.).

**Obiectiv economic:** un obiectiv legat în general de productivitate și/sau de ocuparea forței de muncă.

**Obiectiv social:** un obiectiv care urmărește să ofere acces la siturile culturale tuturor grupurilor sociale (inclusiv persoanelor defavorizate și persoanelor cu nevoi speciale), să democratizeze dobândirea de cunoștințe și să promoveze educația și ocuparea forței de muncă.

**Program operațional:** cadrul de bază pentru implementarea proiectelor de coeziune finanțate de UE într-o perioadă dată, reflectând prioritățile și obiectivele stabilite în acordurile de parteneriat încheiate între Comisie și fiecare stat membru.

## **RĂSPUNSURILE COMISIEI LA RAPORTUL SPECIAL AL CURȚII DE CONTURI EUROPENE**

### **„INVESTIȚIILE UE ÎN SITURILE CULTURALE: UN SUBIECT CARE MERITĂ MAI MULTĂ ATENȚIE ȘI UN NIVEL MAI RIDICAT DE COORDONARE”**

#### **REZUMAT**

VI: A doua liniuță – Cadrul strategic pentru politica culturală în Uniunea Europeană, astfel cum a fost conceput de Comisia Europeană (a se vedea în special „noua agendă europeană pentru cultură”), se concentrează pe contribuția pe care o aduce cultura societăților, economiilor și relațiilor internaționale ale Europei. Cadrul nu se concentrează în mod specific pe promovarea siturilor culturale.

Investițiile în restaurarea siturilor culturale efectuate prin FEDR dau adesea posibilitatea acestor situri să participe ulterior la inițiative culturale de la nivelul UE.

A treia liniuță: Principalul obiectiv al FEDR este de a contribui la consolidarea coeziunii economice, sociale și teritoriale. În conformitate cu punctul 11 din preambulul la Regulamentul privind FEDR, motivarea eligibilității culturii și a sprijinului pentru patrimoniul cultural pentru finanțarea prin FEDR depinde de includerea lor într-o strategie teritorială pentru anumite zone sau de măsura în care acestea contribuie la o creștere favorabilă ocupării forței de muncă.

În plus, cultura este un domeniu în care statele membre au competență principală, iar Comisia Europeană trebuie să respecte principiul subsidiarității.

VII: Programele operaționale și proiectele din cadrul FEDR au în principal obiective economice și sociale conforme cu temeiul juridic prevăzut în tratat pentru politica de coeziune.

VIII: a) Comisia acceptă recomandarea.

b) Comisia acceptă recomandarea.

c) Comisia acceptă recomandarea.

Regulamentul Omnibus care a intrat în vigoare în 2018 a introdus deja posibilități privind opțiuni mai simplificate în materie de costuri pentru cofinanțarea prin FEDR, iar aceste posibilități au fost chiar extinse în propunerile Comisiei pentru perioada post-2020.

În conformitate cu propunerea Comisiei, autoritățile de management trebuie să verifice dacă beneficiarii dispun de resursele și mecanismele financiare necesare pentru a acoperi costurile operaționale și de întreținere.

d) Comisia acceptă recomandarea.

#### **OBSERVAȚII**

Cadrul strategic pentru acțiunea UE reflectă tratatele și rolul de sprijin al UE în ceea ce privește cultura. În plus, raportul actual analizează doar finanțarea disponibilă pentru proiectele de infrastructură culturală (adică FEIS), în timp ce ipoteza formulată în acesta vizează finanțarea UE în ansamblu.

17. În cazul investițiilor prin FEDR, obiectivul este dezvoltarea socioeconomică. Orice investiție cu dimensiune culturală trebuie să contribuie la atingerea acestui obiectiv. Cadrul pentru sprijinul acordat prin FEDR este prevăzut în anexa I la RDC.

Comisia face distincție între un cadru al UE pentru investițiile în siturile culturale și un cadru al UE pentru acțiunea UE în domeniul culturii.

19. Există un singur cadru strategic al UE pentru cultură, care este noua agendă europeană pentru cultură.

23. Singurul fond UE specific pentru cultură este programul „Europa creativă”, care ține seama de agenda actuală a UE pentru cultură.

Alte fonduri UE au alte obiective și depind de alte strategii politice.

29. Niciuna dintre „mărcile” UE existente pentru cultură nu a fost concepută pentru a activa finanțări ulterioare din partea UE. Inițiativele culturale ale Comisiei și finanțarea prin FEDR au obiective distincte, nu se condiționează reciproc.

Marca patrimoniului european și alte inițiative ale Comisiei, cum ar fi Capitala Europeană a Culturii, sunt deseori atribuite unor orașe/situri care au beneficiat anterior de investiții efectuate prin FEDR. Acest sprijin din partea FEDR le-a permis să obțină ulterior „marca”. Un exemplu bun în acest sens este Wrocław, care, datorită investițiilor efectuate prin FEDR în perioada 2007-2013, a devenit Capitala Europeană a Culturii pentru anul 2016.

31. Definierea criteriilor de selecție a proiectelor și selecția intră în responsabilitatea statelor membre. Comitetul de monitorizare examinează și aprobă metodologia și criteriile folosite pentru selecția operațiunilor [articolul 110 alineatul (2) din RDC].

34. Diferitele fonduri ale UE sunt concepute pentru a se completa reciproc. În ceea ce privește fondurile ESI în cadrul gestiunii partajate, statele membre au trebuit să stabilească în acordurile de parteneriat „modalitățile, în concordanță cu cadrul instituțional al statelor membre, care asigură coordonarea între fondurile ESI și alte instrumente de finanțare ale Uniunii și naționale, precum și cu BEI” [articolul 15 alineatul (1) litera (b) punctul (i) din RDC].

36. Cerința de a pune în aplicare modalități care asigură coordonarea între fondurile ESI și alte instrumente de finanțare ale Uniunii și naționale, precum și cu BEI nu implică stabilirea unor mecanisme de coordonare detaliate pentru fiecare tip specific de investiție finanțată prin fondurile ESI. Aceasta se referă în special la investiții precum sprijinul acordat siturilor culturale, care sunt de mică amploare în majoritatea programelor FEDR.

37. A se vedea răspunsul Comisiei la punctul 23.

39. Regulamentul privind dispozițiile comune impune statelor membre să raporteze Comisiei în mod sistematic datele financiare pentru FEDR (tabelele-model pentru raportarea periodică sunt prevăzute în Regulamentul de punere în aplicare al Comisiei).

40. Nu există un regulament specific al UE privind statisticile culturale. Majoritatea statisticilor UE privind cultura sunt derivate din diferite sondaje și colectări de date care sunt reglementate (obligatorii), cum ar fi ancheta UE asupra forței de muncă, statisticile structurale de întreprinderi, conturile naționale. Cu toate acestea, elementele culturale nu pot fi întotdeauna diferențiate în mod separat în rezultatele acestor sondaje (adică detaliile relevante pentru cultură nu sunt disponibile în cadrul datelor transmise către Eurostat).

43. Comisia reamintește că FEDR nu este destinat să ofere un astfel de cadru pentru siturile culturale.

Comisia subliniază că definierea cadrelor pentru investiții în siturile culturale nu intră în competența UE, ci în competența statelor membre.

48. Comisia remarcă faptul că restricția privind infrastructura culturală la scară mică nu a făcut parte din propunerea Comisiei referitoare la actualul Regulament privind FEDR [COM (2011) 614 final], ci a fost introdusă de colegiitori în cadrul negocierilor cu Parlamentul European și cu Consiliul.

50. Comisia trebuie să acorde prioritate investițiilor pentru cultură în raport cu alte sectoare precum transporturile sau mediul și să se asigure că există condiții pentru a maximiza efectul acestora, motiv pentru care acest lucru poate genera unele reduceri.

51. Comisia subliniază că poate solicita statelor membre doar să își elaboreze acordurile de parteneriat și programele operaționale în conformitate cu regulamentele aprobate de colegiitori. RDC impune statelor membre să utilizeze FEIS pentru a contribui cu eficacitate la strategia Uniunii pentru o creștere inteligentă, durabilă și favorabilă incluziunii. Acesta nu impune nicio aliniere la nicio agendă culturală.



52. Comisia consideră că eficacitatea investițiilor efectuate prin FEDR poate fi evaluată numai în raport cu obiectivele FEDR: promovarea coeziunii economice, sociale și teritoriale.

61. Punctul central al proiectelor finanțate prin FEDR depinde de obiectivul tematic (OT) în cadrul căruia sunt finanțate. Obiectivele tematice 1-3 se concentrează, într-adevăr, pe creștere și competitivitate. Totuși, scopul proiectelor culturale în cadrul obiectivului tematic 6 a vizat conservarea și protecția mediului, precum și promovarea utilizării eficiente a resurselor. Sau, dacă o investiție a fost efectuată în cadrul obiectivului tematic 9 (de exemplu, pentru acces la serviciile culturale), aceasta s-a concentrat pe promovarea incluziunii sociale, pe combaterea sărăciei și a oricărei discriminări.

#### Răspuns comun la punctele 63 și 64

Comisia subliniază că, deși unii indicatori de rezultat nu au fost atinși la momentul finalizării proiectelor subiacente, aceștia pot fi atinși la momentul încheierii programelor respective, întrucât este nevoie de timp pentru ca rezultatele să se materializeze.

Comisia menționează că există cerințe de reglementare pentru stabilirea unor indicatori de rezultat la nivelul axelor prioritare, dar nu la nivel de proiect.

65. Comisia subliniază că perioada de programare 2014-2020 a introdus cerințe mai stringente pentru raportarea datelor privind performanța. La nivel național și la nivelul UE se efectuează audituri cu privire la sistemele utilizate pentru colectarea, verificarea și raportarea indicatorilor. Lipsa de fiabilitate a datelor privind performanța este considerată o deficiență a sistemului de gestiune și control și poate conduce la suspendarea plăților.

Comisia consideră că, deși încă se mai pot aduce îmbunătățiri, acestea reprezintă etape importante și un stimulent puternic pentru autoritățile responsabile cu programele în direcția unei fiabilități sporite.

66. Comisia precizează că, în unele cazuri, o restaurare parțială a fost necesară în sensul că lipsa de intervenție ar fi putut cauza închiderea sitului, prin urmare, creșterea numărului de vizitatori nu este întotdeauna un scop în sine.

Indicatorul comun al FEDR „creșterea numărului preconizat de vizite la obiectivele de patrimoniu cultural sau natural și la atracțiile care beneficiază de sprijin” exprimă creșterea preconizată *ex ante* a numărului de vizite la un sit în anul următor finalizării proiectului. Autoritățile de management stabilesc metodologia pentru estimarea numărului preconizat, care se poate baza pe o analiză a cererii. Nu intră în atribuțiile autorităților de management să raporteze numărul real de vizitatori în cadrul acestui indicator comun.

67. În cadrul gestiunii partajate, Comisia monitorizează realizările și rezultatele agregate la nivelul programelor și al priorităților. Nu există o cerință de reglementare pentru stabilirea unor indicatori de rezultat la nivel de proiect. O logică de intervenție bine elaborată asigură faptul că realizările și rezultatele la nivel de proiect contribuie la obținerea rezultatelor preconizate ale programelor operaționale, care sunt influențate și de factori externi. Acesta este motivul pentru care Comisia consideră că evaluarea contribuției proiectelor la obiectivele programului, exprimată prin indicatorii de rezultat ai acestora, nu poate fi măsurată prin realizarea de proiecte individuale, ci necesită o evaluare a impactului.

69. Comisia împărtășește această preocupare și reamintește că beneficiarul are obligația legală de a rambursa contribuția din partea UE, în termen de cinci ani de la efectuarea plății finale către beneficiar, în cazul unei modificări substanțiale a operațiunii (articolul 71 din RDC). În acest sens, neîntreținerea unui sit cultural restaurat ar putea constitui o modificare substanțială a condițiilor de punere în aplicare a operațiunii, subminând obiectivele inițiale ale investițiilor efectuate prin FEDR.

72. Alocarea FEDR către proiecte este determinată de obiectivele politicii de coeziune și de obiectivele specifice formulate de programele operaționale, care în cea mai mare parte nu sunt orientate spre cultură.

73. Comisia subliniază că nu are competența de a depăși cerințele de raportare prevăzute la articolul 6 din Decizia nr. 1313/2013/UE privind un mecanism de protecție civilă al Uniunii. Acesta impune statelor membre să pună la dispoziția Comisiei sinteze ale evaluărilor riscurilor efectuate de acestea și evaluări ale capacității lor de management al riscurilor care se concentrează pe principalele riscuri identificate la nivel național (sau regional).

74. Indicatorul comun „creșterea numărului de vizitatori ai siturilor” este utilizat de programele operaționale doar atunci când este relevant pentru operațiunile sprijinite. Sprijinul acordat prin FEDR nu împiedică autoritățile naționale să aplice măsuri pentru conservarea siturilor de patrimoniu.

75. A se vedea răspunsul Comisiei la punctul 17.

85. Această chestiune este menționată, de asemenea, în normele de exceptare privind ajutoarele de stat care trebuie respectate începând cu 2014 atunci când se acordă sprijin prin FEDR. În special, aceste norme prevăd că, pentru investițiile efectuate în cultură și în conservarea patrimoniului, valoarea ajutorului nu trebuie să depășească diferența dintre costurile eligibile și profitul din exploatare aferent investiției.

90. Neîndeplinirea indicatorilor de rezultat pentru proiectele din cadrul programelor FEDR pentru perioada 2007-2013 nu a presupus nicio consecință financiară, întrucât această dispoziție nu a fost inclusă în regulamentele adoptate în perioada 2007-2013. În cadrul gestiunii partajate, mecanismele de stimulare menționate de Curtea de Conturi Europeană pot fi aplicate numai în cadrul acordurilor contractuale încheiate între beneficiarul proiectului și autoritatea de management.

93. Regulamentul privind dispozițiile comune prevede obligația ca operațiunile cofinanțate prin FEDR să își mențină natura, obiectivele și condițiile de realizare pentru o perioadă de cel puțin cinci ani de la efectuarea plății finale către beneficiar. Respectarea acestei dispoziții normative este monitorizată de statele membre.

Cerința actuală privind evaluarea impactului tuturor intervențiilor FEDR stimulează statele membre să adopte o perspectivă pe termen mediu și lung atunci când planifică și programează punerea în aplicare a intervențiilor, luând astfel implicit în considerare și durabilitatea rezultatelor investițiilor. Monitorizarea directă a durabilității rezultatelor proiectelor rămâne, cu toate acestea, responsabilitatea statelor membre.

## **CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI**

98. Comisia remarcă faptul că mărcile/inițiativele UE sunt deseori atribuite siturilor care au fost recent construite sau renovate datorită finanțării din FEDR.

### **Recomandarea 1 – Îmbunătățirea actualului cadru strategic pentru cultură în limitele competențelor conferite de tratate**

Comisia acceptă această recomandare.

### **Recomandarea 2 – Încurajarea utilizării de fonduri private pentru protejarea patrimoniului cultural al Europei**

Comisia acceptă această recomandare.

102. Regulamentul privind FEDR nu se referă la conservarea fizică a siturilor culturale finanțate ca obiectiv independent. În plus, dacă nu este integrat într-o strategie națională sau regională de dezvoltare, FEDR nu poate finanța conservarea siturilor aflate în pericol.

105. Comisia menționează că Regulamentul privind dispozițiile comune nu prevede o monitorizare a performanței proiectelor după perioada de durabilitate de cinci ani astfel cum a fost reglementată. Cerința actuală privind evaluarea impactului tuturor intervențiilor FEDR stimulează statele membre să adopte o perspectivă pe termen mediu și lung atunci când planifică și programează punerea în aplicare a intervențiilor, luând astfel implicit în considerare și durabilitatea rezultatelor investițiilor. Monitorizarea directă a durabilității rezultatelor proiectelor rămâne, cu toate acestea, responsabilitatea statelor membre.

Aplicarea sistemelor de stimulare și sancționare în funcție de performanța proiectului ține de competența națională.

**Recomandarea 3 - Consolidarea sustenabilității financiare a siturilor culturale finanțate prin FEDR**

Comisia acceptă această recomandare.

Regulamentul Omnibus care a intrat în vigoare în 2018 a introdus deja posibilități privind opțiuni mai simplificate în materie de costuri pentru cofinanțarea prin FEDR, iar aceste posibilități au fost chiar extinse în propunerile Comisiei pentru perioada post-2020.

În conformitate cu propunerea Comisiei, autoritățile de management trebuie să verifice dacă beneficiarii dispun de resursele și mecanismele financiare necesare pentru a acoperi costurile operaționale și de întreținere.

**Recomandarea 4 - Adoptarea unor măsuri mai specifice pentru conservarea siturilor de patrimoniu**

Comisia acceptă această recomandare.

## Echipa de audit

Rapoartele speciale ale Curții de Conturi Europene prezintă rezultatele auditurilor sale cu privire la politicile și programele UE sau la diverse aspecte legate de gestiune aferente unor domenii bugetare specifice. Curtea de Conturi Europeană selectează și concepe aceste sarcini de audit astfel încât impactul lor să fie maxim, luând în considerare riscurile existente la adresa performanței sau a conformității, nivelul de venituri sau de cheltuieli implicat, evoluțiile viitoare și interesul politic și public.

Acest audit al performanței a fost efectuat de Camera de audit II – cameră specializată pe domeniile de cheltuieli aferente investițiilor pentru coeziune, creștere și incluziune – condusă de doamna Iliana Ivanova, membră a Curții de Conturi Europene. Auditul a fost condus de domnul Pietro Russo, membru al Curții de Conturi Europene, sprijinit de: Chiara Cipriani, șefă de cabinet, Benjamin Jakob, atașat în cadrul cabinetului; Emmanuel Rauch, manager principal; Sara Pimentel, coordonatoare; Ana Popescu, Bernard Witkos, Dana Smid Foltynova, Jussi Bright, Paulo Manuel Carichas, Sabine Maur-Helmes, Thierry Lavigne și Tristan Le Guen, auditori. Hannah Critoph și Richard Moore au asigurat sprijin lingvistic.



*De la stânga la dreapta: Sabine Maur-Helmes, Tristan Le Guen, Chiara Cipriani, Benjamin Jakob, Pietro Russo, Emmanuel Rauch, Sara Pimentel, Jussi Bright, Dana Smid Foltynova.*

# Calendar

Etapa	Data
Adoptarea planului de audit / Demararea auditului	12.12.2018
Trimiterea oficială către Comisie (sau către o altă entitate auditată) a proiectului de raport	6.1.2020
Adoptarea raportului final după procedura contradictorie	26.2.2020
Primirea răspunsurilor oficiale ale Comisiei (sau ale altei entități auditate) în toate versiunile lingvistice	24.3.2020

## DREPTURI DE AUTOR

© Uniunea Europeană, 2020.

Politica Curții de Conturi Europene referitoare la reutilizare este pusă în aplicare prin [Decizia nr. 6-2019 a Curții de Conturi Europene](#) privind politica în materie de date deschise și reutilizarea documentelor.

Cu excepția cazului în care se precizează altceva (de exemplu, într-o mențiune separată indicând drepturile de autor), conținutul elaborat de Curtea de Conturi Europeană pentru care UE deține drepturile de autor face obiectul licenței [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Aceasta înseamnă că reutilizarea este autorizată, sub rezerva menționării adecvate a autorilor și a indicării eventualelor modificări. Reutilizatorul nu poate altera sensul sau mesajul inițial al documentelor. Curtea de Conturi Europeană nu răspunde pentru eventualele consecințe ale reutilizării.

Este necesar să obțineți drepturi suplimentare în cazul în care un anumit conținut prezintă persoane fizice ce pot fi identificate, de exemplu în cazul fotografiilor în care apar membri ai personalului Curții de Conturi Europene, sau în cazul în care conținutul include lucrări ale unor terți. Dacă se obține o astfel de autorizație, ea anulează autorizația de natură generală menționată mai sus și va indica în mod clar eventualele restricții de utilizare

Pentru a utiliza sau a reproduce un conținut pentru care UE nu deține drepturile de autor, poate fi necesar să obțineți o autorizație în acest sens direct de la titularii drepturilor de autor.

Fotografia din caseta 1: © Capital Europeia da Cultura Guimarães 2012.

Imaginea 2: pictograme realizate de [Pixel perfect](https://flaticon.com) pornind de la site-ul <https://flaticon.com>.

Fotografiile din caseta 3: © Municipality Katowice.

Fotografia din caseta 4: © fotograf Luciano Romano.

Fotografia din caseta 7: © fotograf Henrique Patricio.

Fotografia 1 din caseta 10: Sursa: *Scheda ispettiva, Casa dell'Efebo I 7, 11*, oferită de Parco Archeologico di Pompei.

Fotografia 2 din caseta 10: Sursa: *Relazione tecnica, Casa dell'Efebo*, ianuarie 2016, oferită de Parco Archeologico di Pompei.

Programele informatice sau documentele care fac obiectul unor drepturi de proprietate industrială, cum ar fi brevetele, mărcile comerciale, desenele și modelele înregistrate, logourile și denumirile înregistrate, sunt excluse din politica Curții de Conturi Europene referitoare la reutilizare și nu se acordă nicio licență pentru acestea.

Familia site-urilor instituționale ale Uniunii Europene care sunt incluse în domeniul europa.eu oferă linkuri către site-uri terțe. Deoarece Curtea de Conturi Europeană nu are control asupra acestor site-uri, sunteți încurajați să verificați politica aplicată de ele în ceea ce privește respectarea vieții private și drepturile de autor.

### Utilizarea logoului Curții de Conturi Europene

Logoul Curții de Conturi Europene nu poate fi utilizat fără acordul prealabil al Curții de Conturi Europene.

RO	PDF	ISBN 978-92-847-4431-2	ISSN 1977-5806	doi:10.2865/490561	QJ-AB-20-005-RO-N
RO	HTML	ISBN 978-92-847-4427-5	ISSN 1977-5806	doi:10.2865/109835	QJ-AB-20-005-RO-Q

Potrivit tratatului, obiectivul general al UE în domeniul culturii este respectarea bogăției diversității sale culturale și asigurarea protejării și dezvoltării patrimoniului cultural al Europei. Întrucât cultura este, în principal, de competența statelor membre, Uniunea poate doar să încurajeze cooperarea dintre acestea și să sprijine sau să completeze acțiunile lor.

Curtea a evaluat efectele economice, sociale și culturale ale investițiilor FEDR în situri culturale, precum și sustenabilitatea financiară și fizică a siturilor respective. Curtea a examinat activitatea Comisiei și a evaluat 27 de proiecte din șapte state membre.

În urma auditului, s-a concluzionat că actualul cadru nu are o orientare clară și necesită o mai bună coordonare pentru a asigura eficacitatea și sustenabilitatea investițiilor efectuate în siturile culturale prin FEDR.

Raport special al Curții de Conturi Europene prezentat în temeiul articolului 287 alineatul (4) al doilea paragraf TFUE.



CURTEA DE  
CONTURI  
EUROPEANĂ



Oficiul pentru Publicații  
al Uniunii Europene

**CURTEA DE CONTURI EUROPEANĂ**  
12, rue Alcide de Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

Întrebări: [eca.europa.eu/ro/Pages/ContactForm.aspx](https://eca.europa.eu/ro/Pages/ContactForm.aspx)

Website: [eca.europa.eu](https://eca.europa.eu)

Twitter: @EUAuditors