ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 14.8.2020 г.
COM(2020) 372 final

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

Оценка на Знака за европейско наследство

{SWD(2020) 161 final}

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

Оценка на Знака за европейско наследство

Знакът за европейско наследство е действие на Европейския съюз,[1] с което се цели засилване на чувството за принадлежност на европейските граждани, по-специално на младите хора, към Съюза на основата на споделени ценности и елементи от европейската история и културно наследство, както и на разбиране на националното и регионалното многообразие Акцентът на действието е върху общата европейска история и ценности и то допринася за укрепване на междукултурния диалог; по-малък акцент е поставен върху запазването на обекти. Всички държави членки участват в действието с изключение на Ирландия и Швеция[2].

Към днешна дата Комисията е присъдила Знака за европейско наследство на четиридесет и осем обекта за тяхната символична стойност, ролята, която са изиграли в европейската история, и дейностите, които предлагат с цел **сближаване на Европейския съюз и неговите граждани**. За целите на действието „обекти“ означава паметници, природни, подводни, археологически, промишлени или градски обекти, културни ландшафти и възпоменателни места, културни ценности и предмети, нематериално наследство, свързано с определено място, в т.ч. съвременното наследство. Знакът за европейско наследство не е обвързан с парична награда.

Комисията изпълнява действието за Знака за европейско наследство с подкрепата на европейска група от независими експерти за осъществяване на подбора и мониторинга на равнището на Съюза.

Настоящият **доклад** за оценка на Знака за европейско наследство е представен в съответствие с член 18 от Решение 1194/2011/ЕС[3] и е придружен от работен документ на службите на Комисията (SWD), в който се представят всички доказателства. Той се основава на 102 отговора, получени от всички заинтересовани страни в рамките на открита обществена консултация. В доклада се оценява напредъкът по изпълнението на действието през **първите шест години от неговото съществуване — от 2011 г. до 2017 г.** — с оглед на доразвиване на действието, за да се разгърне пълният му потенциал и да се направи качествена стъпка напред. В доклада се оценяват пет критерия: съответствие, съгласуваност, ефикасност, ефективност и добавена стойност на ЕС, както е предвидено в насоките на Комисията за по-добро регулиране[4].

Като цяло в оценката е посочено, че **Знакът за европейско наследство продължава да е от значение за текущите нужди на ЕС** и е в съответствие с новата европейска

[1] Решение № 1194/2011/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 16 ноември 2011 г. за предприемане на действие от страна на Европейския съюз за Знака за европейско наследство (ОВ L 303, 22.11.2011 г., стр. 1)

[2] Обединеното кралство беше държава членка по време на оценката, но не взе участие в действието за Знака за европейско наследство.

[3] ОВ L 303, 22.11.2011 г., стр. 1.

[4] https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how/better-regulation-guidelines-and-toolbox_bg

програма за култура[5] и нарастващия интерес към културата и културното наследство сред гражданите на ЕС, както стана ясно от активното участие по време на Европейската година на културното наследство 2018. Констатациите от тази оценка, подробно представени в работния документ на службите на Комисията (SWD), показват, че действието следва да продължава да бъде развивано, но без да се разширява географският му обхват извън ЕС, докато не стане по-добре установено в рамките на ЕС.

1. Съответствие

От констатациите в тази оценка става ясно, че Знакът за европейско наследство **съответства на нарастващия интерес към културата и културното наследство** сред гражданите на ЕС. Улесняването на споделянето на опит и на обмена на най-добри практики в целия Съюз е от изключително значение с оглед на необходимостта от европейско сътрудничество в областта на културата и културното наследство. Това е най-обещаващият начин, по който да се развият професионално разбиране и практика и да се укрепят връзките между партньорите в Европа. **Този потенциал на действието обаче не е бил разгърнат** през първите пет години на изпълнението му и не всички държави членки участват в действието.

- Комисията ще продължи да доразвива действието и да увеличава усилията да привлече като участници всички държави членки.

2. Съгласуваност

В оценката беше установено, че Знакът за европейско наследство е **отличителна инициатива в рамките на ЕС**. Знакът за Европейско наследство акцентира в по-малка степен върху запазването на обектите. Действието е насочено по-скоро към повишаването на осведомеността на европейските граждани за европейската култура и история. В оценката беше също така установено, че от гледна точка на целите Знакът за европейско наследство има повече прилики с други инициативи и програми на ЕС в областта на културата, отколкото с програми на ЮНЕСКО. Беше установен обаче известен риск от припокриване между Знака за европейско наследство и културните маршрути на Съвета на Европа.

Поради **универсалния характер на културното наследство** Знакът за европейско наследство има известен потенциал за полезни взаимодействия с области на социалната, икономическата и международната политика. Те могат да бъдат развити при по-активно сътрудничество в областта на политиката съгласно новата европейска програма за култура и Европейската рамка за действия в областта на културното наследство[6]. Могат да бъдат постигнати полезни взаимодействия и между Знака за европейско наследство и програми на ЕС в областта на образованието и обучението, като програмата „Еразъм+“.

- Комисията ще запази акцента върху европейското значение на обектите на европейското културно наследство в историята и културата на Европа и/или в

[5] Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Европейския съвет, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите „Нова европейска програма за култура“, COM(2018) 267 final, 22.5.2018 г.

[6] Европейска рамка за действия в областта на културното наследство, работен документ на службите на Комисията (2018) 491 final, 5.12.2018 г.

изграждането на Съюза като отличителна характеристика на действието и основа за неговото развитие и постигане на целите му.
- Комисията ще търси възможности за оползотворяване на съгласуваността и полезните взаимодействия, които са установени между Знака за европейско наследство и други действия на ЕС в областта на културата, образованието и гражданството (напр. програма „Европа за гражданите“, програма „Еразъм+“, DiscoverEU, „Европейска столица на културата“ и др.)

3. Ефикасност и управление

Знакът за европейско наследство може да бъде присъждан на огромно **разнообразие от обекти** — материални и нематериални, самостоятелни и групирани, национални и транснационални. От оценката става ясно, че това се счита за **предимство по отношение на привличането и групирането на разнообразие от потенциални обекти, на които да се присъди знакът,** и отличаването на действието от други инициативи в областта на културното наследство. Въвеждането на **общи критерии за подбор** беше една от главните промени, извършени през 2011 г., когато Знакът за европейско наследство беше превърнат от междуправителствена инициатива в действие на равнището на ЕС. С общите критерии за подбор се гарантира съответствието на обектите с целите на Знака за европейско наследство, тъй като за определените **обекти ясно се посочва тяхното европейско значение** и се поемат ангажименти за изпълнение на дейности с цел постигане на целите на действието. Освен това чрез общите критерии за подбор се допринася за оформянето на идентичността на действието.

В оценката беше подчертано, че в сравнение с други програми или инициативи в областта на културното наследство критерият за **европейско значение е отличителна характеристика на действието** и е реалният ключов критерий за присъждане на Знака за европейско наследство. В оценката обаче беше установено, че **развиването на европейско послание е трудно** за голяма част от обектите кандидати.

- Комисията ще положи усилия да подкрепи потенциални обекти, на които да присъди знака, както и обектите, на които е присъден Знакът за европейско наследство, да развиват европейското си послание, за да отговорят и да продължават да отговарят на критерия за европейско значение.

В оценката беше установено, че макар и **потенциалът за сътрудничество и работа в тематична мрежа** да е заложен в категориите за подбор, той все още не е напълно оползотворен. По-голямата част от отличените със знака обекти през 2013 г. и 2017 г. са самостоятелни обекти, предимно исторически сгради, документално и архитектурно наследство, възпоменателни места. Преди 2018 г. със знака бяха отличени само един транснационален и един национален тематичен обект.

- Комисията ще увеличи усилията си да насърчи сътрудничеството и работата в тематична мрежа между държавите членки с оглед присъждане на знака на повече транснационални и национални тематични обекти.

В оценката за въздействие на действието беше прието, че **една двуетапна процедура по подбор**, т.е. първо предварителен подбор на национално равнище и след това подбор на равнището на Съюза, би бил добър начин да се гарантира справедливото географско разпределение на знака в целия ЕС. В оценката беше установено, че продължава да има

дисбаланс в географското разпределение на обектите със Знака за европейско наследство след първите години на изпълнение на действието, като има повече такива обекти в по-големите държави.

- Комисията ще насърчи всички държави членки да участват в действието и ще насърчи кандидатурите на участващите държави членки, които нямат определен обект.

Подборът на обектите за присъждане на знака се провежда на два етапа: предварителен подбор на до два обекта на национално равнище на всеки две години; след това — подбор на обектите от европейската група под отговорността на Комисията. В оценката беше установено, че двуетапна процедура по подбор може да не е ефикасна, тъй като се оценяват всички кандидатури, дори тези, в които обектът кандидат не представя по ясен начин в кандидатурата си символичната европейска стойност. Всяка държава членка установява собствени процедури и график за предварителния подбор в съответствие с принципа на субсидиарността, като по този начин на обектите на културно наследство се предоставят различни възможности да участват в действието.

Подборът на европейско равнище на действието работи добре с подкрепата на европейската група. Оценителите определиха една област, където може да се увеличи ефикасността на процеса на оценяване. Знакът може да бъде присъден на обект само ако кандидатурата отговаря и на трите критерия. Въпреки че три четвърти от обектите, които не бяха избрани, не отговаряха на критерия за европейско значение и следователно знакът не можеше да им бъде присъден, европейската група оцени кандидатурата по другите два критерия, а именно предложения проект и оперативния капацитет.

Групата съобщава решенията си за подбора на обектите кандидати чрез техните национални координатори и представя на Комисията доклад за публикуване относно предварително подбраните обекти. Избраните обекти считат, че тази комуникация и обратна връзка са достатъчни, а обектите, които не са избрани, предпочитат по-персонализирано и по-подробно обяснение. Обектите кандидати, които не са избрани за присъждане на знака в подбора на равнището на Съюза, могат да подадат нови кандидатури за предварителен подбор на национално равнище през следващите години.

- За бъдещите подбори Комисията ще обмисли начини, за да увеличи ефикасността на процедурата по подбор, както и възможностите за участие на обекти на културно наследство в действието, по-специално чрез по-активно разпространяване на информация.
- Комисията ще разгледа варианти за рационализиране на процедурите по подбор и оценка и за предоставяне на по-подробна обратна връзка за резултатите от подбора. Европейската група ще продължи да оценява всички критерии за присъждане на знака, като целта е оценката да се основава на цялата информация, включена в кандидатурата.

В оценката се поставя под съмнение ефикасността на националните квоти — подбора на максимум един обект на държава членка в годината на извършване на подбора. Макар и да е възможно тези квоти да са били от полза като начин за контролиране на броя на обектите със Знака за европейско наследство в началните етапи на действието, възможно е те да се превърнат в пречка за бъдещото му развитие.

- В случай че Решение № 1194/2011/ЕС (правното основание) бъде преразгледано, Комисията — след консултации с държавите членки — ще обмисли варианти за премахването на националната квота от един обект на държава членка.

В оценката беше установено, че управителите на обекти и европейската група, които участват в действието, приеха положително **първия мониторинг на обектите, отличени със знака,** който беше извършен през 2016 г., чиято цел беше да се гарантира, че те продължават да отговарят на критериите и че изпълняват проекта и работния план, представени в тяхната кандидатура. По-голямата част от управителите на обекти оцениха възможността да направят преглед на своите постижения и на постигнатите подобренията в представянето на обекта. От анализа става ясно, че половината от всички препоръки, предоставени от европейската група по време на процедурата по подбор, са били изцяло или частично изпълнени до провеждането на мониторинга. В сегашната си форма обаче мониторингът функционира по-скоро като преглед на представянето, отколкото като мониторинг в строгия смисъл на думата. Това налага необходимостта от ясна рамка за мониторинг с общи показатели за държавите членки, за да се гарантира последователен подход към процедурата на мониторинг.

- Комисията ще продължи да оценява и подобрява процедурите на мониторинг за целите на провеждане на мониторинг в бъдеще.

В оценката беше констатирано, че **нивото на предоставяне на информация за Знака за европейско наследство на обществеността** е средно. Не всички обекти са оползотворили материалите за обществена информираност и реклама, създадени от Комисията. Още повече, общуването между участващите в изпълнението на европейското действие, а именно Комисията, националните координатори и управителите на обекти, е област, която се нуждае от подобрение. Обектите започват да работят в мрежа и в рамките на действието има голямо търсене на по-интензивна комуникация.

- Комисията ще положи повече усилия да засили комуникационните дейности по отношение на европейското действие и да насърчи сътрудничеството и работата в тематична мрежа сред обектите.
- По настоящата програма „Творческа Европа“[7] са разпределени средства за създаване и управление на работа в мрежа и дейности за изграждане на капацитет за Знака за европейско наследство през 2019 г. и 2020 г.

4. Ефективност

В оценката беше установено, че от стартирането си действието за Знака за европейско наследство е довело до **напредък по достигането на двете си главни цели**, а именно засилване на чувството за принадлежност на европейските граждани към Съюза и укрепване на междукултурния диалог. По-голямата част от участвалите в откритата обществена консултация, които посетиха обекти на Знака за европейско наследство, са съгласни, че посещението е засилило усещането им за принадлежност към Европа. Що се отнася до укрепването на междукултурния диалог, главните пречки пред

[7] Регламент (ЕС) № 1295/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 11 декември 2013 г. за създаване на програма „Творческа Европа“, (2014 – 2020 г.), ОВ L 347, 20.12.2013 г., стр. 221.

постигането на напредък по тази цел са ограниченото разбиране за междукултурен диалог сред управителите на обекти и ограниченото многоезиково общуване.

- Комисията ще проучи начини, по които да подобри разбирането на управителите на обекти, както и да засили ангажиментите им към укрепването на междукултурния диалог за по-добър принос към главните цели на действието.

От оценката става ясно, че от стартирането на действието се наблюдава напредък по подчертаване на европейското значение и символичната стойност на обектите и повишаване на популярността и привлекателността на обектите на европейско равнище. Въпреки това разработването на европейско послание все още е предизвикателство за някои обекти, а откриването на общи теми остава трудно за цялата мрежа на Знака за европейско наследство.

В оценката също така беше установено, че е постигнат напредък по подобряване разбирането на европейските граждани за историята на Европа и изграждането на Съюза и на тяхното общо, но многообразно културно наследство. Участвалите в откритата обществена консултация са съгласни, че посещението на който и да е обект със Знака за европейско наследство, на място или онлайн, е подобрило разбирането им за европейската история и култура, както и знанията им за изграждането на Европа и нейната интеграция.

В оценката беше установено, че повечето обекти са подобрили и увеличили достъпа за посетители, в това число виртуалната достъпност на чужди езици. Макар и Знакът да е успешно добавен към комуникационните и образователните дейности на обектите, все още има **необходимост от разработване на допълнителни образователни дейности,** чрез които да се обърне внимание на общото културно наследство. За много от обектите все още е трудно да достигнат до местната публика в търсене на сътрудничество с местните общности. Към днешна дата е постигнат малък напредък за насърчаване на полезните взаимодействия между културното наследство и съвременното творчество и творчески дух. Още повече, не бяха открити доказателства, че Знакът за европейско наследство допринася за икономическото и устойчивото развитие на регионите, по-специално чрез културен туризъм, въпреки че една трета от обектите докладват, че си сътрудничат с местните общности и предприятия.

В оценката беше установено, че половината от всички обекти са изпълнили съвместни дейности с обекти на Знака за европейско наследство в други държави членки, напр. изложби, конференции, лекции, концерти, семинари и промоционални събития. Някои обекти предпочитат да си сътрудничат по обща тема с обекти, които не са отличени със Знака за културно наследство, а половината обекти, на които е присъден Знакът за културно наследство, биха желали да подобрят сътрудничеството в рамките на действието. Заинтересованите страни изрично упоменават като свое желание да се установи мрежа за Знака за европейско наследство като структура за сътрудничество.

Обектите със Знака за европейско наследство докладват, че са извлекли много **ползи от това, че са отличени със Знака**, в това число засилване на местната подкрепа и европейското измерение; по-голям медиен интерес; по-тясна интеграция в Европа; както и по-голяма публичност и повече посетители. Получаването на Знака за европейско наследство обаче означава, че има по-голяма необходимост от човешки и финансови ресурси за изпълнението на техния проект.

- Комисията е стартирала дейности, като обучения и мобилност на служителите между обектите, с които да допринесе за изграждането на капацитет на обектите със Знака за европейско наследство за действие на международно равнище и да допринесе за постигането на целта на Знака за европейско наследство, както и устойчивостта на неговите резултати.

5. Европейска добавена стойност

Добавената стойност от функционирането на действието на европейско равнище в сравнение с предходната междуправителствена инициатива се изразява главно в изтъкването на европейското значение на обектите със Знака за европейско наследство. Обектите могат да представят реално съдържание, което да запълни абстрактни понятия, като европейски ценности и европейска идентичност. Още повече, обектите със Знака за европейско наследство могат да служат като връзка между европейските измерения, местните обекти и гражданите Все още не се наблюдава конкретна добавена стойност за ЕС по отношение на укрепването на междукултурния диалог. Това може да се дължи на характеристиките на обектите на културно-историческото наследство, които рядко поставят акцент върху дейности, които имат голям потенциал за подкрепа на междукултурния диалог, както се наблюдава в областта на социокултурата, сценичните изкуства, градските сфери и др.

Участието на ЕС е довело до установяването на общи критерии за подбор, както и до процедури по подбор и мониторинг на европейско равнище. Тези развития може да бъдат приети като важна добавена стойност в сравнение с предходната междуправителствена инициатива. Обектите със Знака за европейско наследство виждат добавената стойност за ЕС от действието във възможността да споделят опит и най-добри практики, да се учат едни от други и да развиват европейски послания по общи европейски теми.

В оценката беше установено, че добавената стойност за ЕС от действието може да е ограничена, защото обхватът ѝ е твърде тесен (т.е. акцентът е върху обектите). Прекратяването на действието обаче би било преждевременно и би могло да отправи отрицателно послание към гражданите, и по-специално заинтересованите страни на обектите и сектора на културното наследство. Значително биха били нарушени усилията, които са предприети от обектите със Знака за европейско наследство за изтъкване на тяхното европейско значение и повишаване на осведомеността сред гражданите.

- Комисията ще обмисли допълнителни начини, по които да разшири обхвата на действието, по-специално като разработи и представи европейските послания на обектите; като засили сътрудничеството и работата в тематична мрежа сред обектите със Знака за европейско наследство; и като допринесе за изграждането на техния капацитет.