

ЗАКОНОДАТЕЛНИ И ФИНАНСОВИ АСПЕКТИ НА ДЕЙНОСТТА НА НАЦИОНАЛЕН ФОНД КУЛТУРА

УВОД

След 2000-та година се забелязва ясно изразена динамика на националната икономическа среда – нарастване на БВП и стабилизация на стопанските условия, а от година България е член и на ЕС. В областта на културата започнаха да навлизат програмните бюджети – сериозни са опитите за нов мениджмънт на публичния сектор, които не са лесно начинание в условията на рестриктивна бюджетна ситуация. Безспорно е - макро средата на функциониране на НФК се променя – как засяга това неговото функциониране, какво би трябвало да се оптимизира, за да бъде фонда силна национална институция подпомагаща развитието на българската култура? Важността на тези въпроси определя *нуждата от подобно проучване и неговата актуалност.*

В този контекст изследването има за *цел да даде отговор на два взаимосвързани въпроса:*

1. Каква е институционалната форма, в която работи НФК – уникална административна програма или реален фонд, който изпълнява национални културни задачи?
2. Как и доколко настоящата му правна легитимност дефинира финансовите възможности на фонда: Как е позициониран бюджета на фонда в рамките на националния бюджет и този на министерството на културата? Има ли възможности за неговото оптимизиране и нарастване?

Обект на настоящето изследване е НФК, а *предмет на проучването* са 1) неговата институционална форма и 2) финансовите рамки на дейността му. Използвани са следните методи: анализ на документи, анализ на статистическа и финансова информация. Проучването се състои от Увод и две части с рационална последователност - Позициониране на НФК и Финансиране на НФК

I. ПОЗИЦИОНИРАНЕ НА НФК

доц. д-р Биляна Томова

Тази част разглежда спецификата на НФК в институционален, правен и икономически аспект, които дават необходимия контекст за анализ на дейността му.

Какво представлява Национален фонд “Култура” - фонд или уникална програма?

Сред алтернативните (т.е. извън бюджетни) инструменти за финансиране фондовият принцип на набиране на средства (фондиране) заема изключително важно място. В повечето обществени сфери той няма конкуренция *по размера* на набраните средства, а и чрез него се стимулира производството на стоки и услуги, които най-често са смесени и имат многобройни положителни външни ефекти, които пазарът не може да обхване и остойности, а бюджетът поради ограниченията си, ги *недофинансира*.

Фондовата система, такава, каквато я познаваме възниква в края на 19 век и има социално-осигурителни задачи. Днес фондовете акумулират средства от изключително разнообразни източници. – обществени, частни, смесени. Тяхното управление, цели и разпределението на средствата също може да бъде изключително диференцирано.

Национален фонд „Култура” (НФК) е първият (и засега единствен) обществен фонд в областта на културата. Той е създаден пред 2000 г. и е нормативно регламентиран чрез Закона за закрила и развитие на културата (ЗЗРК, 1999 г.) като е под опеката на Министерството на културата. *По характера си това е допълващ целеви фонд*.

С въвеждането на валутен борд и най-вече след 1999 г. започна оптимизиране на националната бюджетна структура с особено внимание към начина на управление на бюджетните ресурси. Стремешът към нарастване на събираемостта на приходите и нисък бюджетен дефицит родиха тенденцията за намаляване на извън бюджетните сметки¹ и фондовете². Това доведе до много ограничаващи промени за сравнително недългия период на съществуване на НФК. В противоречие със ЗЗРК, но в изпълнението на Закона

¹ "Извънбюджетна сметка" е финансово-правна форма, чрез която се регламентирант извънбюджетните приходи и разходи, с които държавните органи и бюджетните организации могат да се разпоредят за съответната бюджетна година в рамките на своята компетентност.

² "Фонд" е финансово-правна форма, чрез която се регламентирант **извънбюджетните приходи и разходи** на държавните органи и бюджетните организации и отношенията им с държавния бюджет във връзка със **задачи от национален характер**.

Закон за Държавния бюджет, Допълнителни разпоредби §1/т.11,12; 1996, посл. доп. 2007 г.

за Държавния Бюджет за 2000 г., току що създаден, Фондът загуби своята относителна финансова самостоятелност – от първостепенен разпоредител той бе превърнат във второстепенен разпоредител с бюджетни средства – отражение на премахването на почти всички извън бюджетни сметки през този период. Това автоматично лиши фонда от преходност на парите, които би трябвало да акумулира (с изключение на даренията) и априори ограничи неговата сила и гъвкавост.

Основна пречка за оптималното съществуване на НФК е, че той няма реално събиране на много от таксите, които са нормативно легализирани, като основа за не бюджетни приходи към него. *Ето защо, до днес основен източник за неговото съществуване остават ограничените бюджетни средства.*

Национален Фонд Култура – нормативно разписани приходи и разходи. Възможности и пречки за реална събираемост.

Чл. 31. (1) Средствата по фонда се набират от:

1. петдесет на сто от глобите по чл. 98, ал. 4 от Закона за авторското право и сродните му права; (“глоби при предоставяне на звукозаписни или видеозаписни услуги на други лица с цел изготвяне на единични копия от произведения или обекти, защитени от закона.”) Тук сумите се събират от санкциониране на авторско “пиратство” Събраните средства имат не голям размер (13 912 лв. за 2007г), но все пак нараснал за последните пет години (1000 лв. за 2003 г..)

2. десет на сто от приходите от наеми, получавани от търговските дружества с държавно участие в областта на културата, като отчисленията се правят преди разделянето на наема между наемодателя и републиканския бюджет; (това е перото до преди 5 години с най-високи приходи (45 000 лв.- 2003 г.), но вече със затихващи функции (23 267 лв. – 2007 г.), поради почти приключилата приватизация в културата.)

3. сумите по чл. 33, изречение първо от Закона за авторското право и сродните му права; (“Права без наследници”, рядко явление в българската реалност, поради факта, че повечето дружества за колективни авторски права обявяват “посмъртно” автора за свой член. От юридически аспект подобно поведение е спорно, поради несъвместимостта - нестопански организации да притежават/наследяват стопански права.)

4. сумите по чл. 26, ал. 3, изречение второ от Закона за авторското право и сродните му права; /“Организациите за колективно управление на авторски права отделят 20% от събраните суми от авторските възнаграждения.” Не работи. Решение може да се търси не толкова в създаване на механизъм, защото държавата вече е разпоредила отделянето, а чрез инструментите за уреждане на търговски спорове, т.е. иск. Събраните средства за 2007г. са 1047 лв./

5. таксите по чл. 24, ал. 2 от Закона за паметниците на културата и музеите;. /Недвижимите паметници на културата могат да се използват според предназначението си за практически нужди по ред и условия, определени от Националния институт за паметниците на културата. – например – изображения за търговски нужди, което изисква – база данни на паметниците, категоризирането им по значение, конкретна цена за стока с културно предназначение.../

- 5а. петдесет на сто от глобите и имуществените санкции по чл. 54,55,56,59,60,61ал. 2,62,ал.1 и 3 от Закона за Административното регулиране на производството и търговията с оптични дискове, матрици, и други носители, съдържащи обекти на авторското право и сродните му права (*няма събрани средства*)
6. глобите по чл. 34 и 35 от Закона за паметниците на културата и музеите, наложени с наказателни постановления, издадени от министъра на културата;
(глоби за иманярски нарушения, търговия, незаконен износ на паметници на културата. Още една зона на здрача, в която има висок оборот на капитали, но няма отчетена събираемост.)
7. санкциите по чл. 37; (физически и юридически лица, които не изпълняват задълженията си по чл. 31 (1), т. 2,4,5,8.)
8. десет на сто от договорената цена за наема на експонати - движими паметници на културата, собственост на държавата, включени в изложби извън страната; (*без приходи досега, въпреки многобройните преминали с успех български изложби в чужбина само за последната година.*)
9. сумите по чл. 33, ал. 4; (възстановени суми от лица, които са получили средства от фонда, но не са ги изразходили по предназначение.(7350 лв. за 2007 г.)
10. петдесет на сто от постъпленията от таксите по чл. 4, ал. 2, т. 4; (*Държавни такси взимани от културни институции за извършване на услуги, издаване на документи, дубликати и др. определени с тарифа на Министерския съвет, като 50 на сто от постъпленията остават в съответния културен институт, а останалата част се внася във фонд "Култура".*) Няма отчетена събираемост.
11. дарения, завещания и спонсорство от български и чуждестранни физически и юридически лица; (231 508 лв. за 2007 г.)
12. лихви по сметките на фонда (3,23 лв. за 2007 г.);
13. субсидия, определена в Закона за държавния бюджет на Република България за съответната бюджетна година;
14. други източници, определени със закон или с акт на Министерския съвет.

За слабата събираемост на извън бюджетните приходи на НФК има много причини, както на макро, така и на микро ниво:

- *законодателният механизъм* в този си вид се нуждае от допълване с административни правилници и постановления, за да заработи механизма на събиране.
- *липсват бази данни* на недвижимите паметници, както и категоризация.
- за неизпълнението на задължения от дружествата за колективна отговорност *решението е чисто пазарно*, а не административно – иск.
- *добрия статистически контрол*, чрез въвеждане на допълнително наблюдаеми параметри, ще е начина да се докаже дали става въпрос за слаб или липсващ пазар в сектора на културата, т.е. има ли какво да бъде обложено.

Фондовият начин на набиране на средства има специфика. Къде е НФК според нея? *Уникална административна програма ли е или реален фонд*, който изпълнява национални културни цели, и има пропазарен характер (като събираемост и разходване на средства и правна легитимация)?

НФК – фонд или уникална бюджетна програма

(икономически и правен аспект)

| ФОНД | ПРОГРАМА |
|--|--|
| <ol style="list-style-type: none"> 1. Има целева насоченост и изпълнява задачи с национален характер и обхват. 2. Набира се и се изразходва по силата на определен закон –ЗРЗК. 3. Защитен механизъм, от провалите на пазара: <ul style="list-style-type: none"> - Гарантира се финансиране на дейности, за които бюджета е недостатъчен – това е възможност за преодоляване на пазарни дефекти. (не допроизводство, намален достъп и потребление на населението) - Предотвратява появата на непълен пазар, и осигурява културни стоки и услуги, чиито вторични ефекти са неразделна част от общественото благоденствие и качество на живот. | <ol style="list-style-type: none"> 1. Тези средства са част от Държавния бюджет, а не са под формата на извън бюджетна сметка³ която да е на разположение на фонда. 2. Не е допълващ и облекчаващ инструмент спрямо държавния бюджет - не акумулира пазарни средства. 3. Липсва автономност при формиране на средствата. 4. Начинът на управление не е от типа „на една ръка разстояние”. |

Заклучение и препоръки

- НФК има цели и задачи, които са характерни за фонд с национално измерение, но не е облечен в нужната правна форма, даваща му икономическите предимства на реалния фондов принцип. Т.е.
- Има визията на фонд – дадена му по ЗРЗК, но е с отнета правна легитимност. Това го лишава от възможността да е пълноправен икономически субект, и в момента е основно административен субект, т.е. „административна програма”.
- Едно от негативните последствия с дългосрочен ефект е - разминаване между обществените очаквания от фонда и неговите реални

възможности – финансови, управленски. Целите и задачите на фонда, произтичащи от националната легитимация в ЗЗРК, надминават ресурсите, с които е захранван.

Решения могат да се търсят в няколко посоки:

1) възвръщане на отнетата финансовата самостоятелност на фонда, т.е. реална правна легитимност по закона за ЗЗРК като първостепенен разпоредител с бюджетни средства;

2) нарастване събираемостта на разписаните по закон извън бюджетни приходи (от пазара), с възможност те да се акумулират, което ще даде шанс за времеви хоризонт на планиране на дейностите на фонда и изграждане на стратегия, която да надхвърля годишния принцип;

3) нарастване на бюджетните средства за фонда, които както показва приложения финансов анализ, в реално изражение намаляват ежегодно.

II. ФИНАНСИРАНЕ НА НАЦИОНАЛЕН ФОНД КУЛТУРА

БЮДЖЕТ НА НФК

Диана Андреева

1. БЮДЖЕТ '2008

И през 2008 г. по Закона за държавния бюджет, по функция „Култура” са предвидени 0,6% от БВП или 376.4 млн. лв. В сравнение с отпуснатите през 2007 г. 323.7 млн. лв., номиналното увеличение е 16%, а реалното (съотнесено с процента на инфлация) е 8,4%.

Средствата от бюджета, предвидени за Министерство на културата са в размер на 103.942 млн.лв., в сравнение с 2007 г.- 93,360 млн.лв. Номиналното увеличение е 11,3%, а реалното (съизмерено с процента на предвидената инфлация) - едва 3,7%.

По консолидираната фискална програма, функция „Култура” е единственият сектор, който не получи увеличение на отпускания процент спрямо БВП, за разлика от функционалните направления” Образование” и „Здравеопазване”. При „Образованието”, процентното изменение спрямо 2007 е 0,3% - от 3,9%, през 2008 г. се увеличава на 4,2% или има ръст с около 22%. При „Здравеопазването” изменението спрямо 2007 г. е с 0,2%, или от 4% през

2007 г. до 4,2 през 2008 г., което означава 15.98% реализиран ръст спрямо предходната година (вж. Табл.1)._

Таблица 1 Консолидирана фискална програма-разходи по функции

| Консолидирана фискална програма-разходи по функции | | | | | | | | | |
|--|---------|-------------|---|-------------|-------------|---|----------------|-------------|---|
| Годи ни | Култура | | | Образование | | | Здравеопазване | | |
| | сума | %към БВП | отчет, за изпъл нение на държа вния бюдж ет | сума | %към БВП | отчет, за изпъл нение на държа вния бюдж ет | сума | %към БВП | от чет, за изпълне ние на държа вния бюджет |
| 1986 | | 1.9 | отчет | | 4.7 | отчет | | 3.1 | отчет |
| 1987 | | 1.8 | отчет | | 4.5 | отчет | | 3.0 | отчет |
| 1988 | | 1.7 | отчет | | 4.5 | отчет | | 2.9 | отчет |
| 1989 | | 1.6 | отчет | | 4.2 | отчет | | 3.0 | отчет |
| 1990 | | 1.09 | отчет | | 4.3 | отчет | | 3.3 | отчет |
| 1991 | | 0.9 | отчет | | 4.6 | отчет | | 3.6 | отчет |
| 1992 | 1,655 | 0.8 | отчет | 12172 | 4.6 | отчет | 10664 | 4.3 | отчет |
| 1993 | 2,253 | 0.6 | отчет | 17150 | 3.8 | отчет | 14397 | 3.4 | отчет |
| 1994 | 3,552 | 0.67 | отчет | 25050 | 4.7 | отчет | 21279 | 4.0 | отчет |
| 1995 | 4,075 | 0.56 | отчет | 35007 | 3.9 | отчет | 32559 | 3.7 | отчет |
| 1996 | 7,810 | 0.44 | отчет | 55553 | 3.2 | отчет | 54628 | 3.1 | отчет |
| 1997 | 69684 | 0.43 | отчет | 494,242 | 3.1 | отчет | 468749 | 2.9 | отчет |
| 1998 | 152,321 | 0.90 | отчет | 810,336 | 4.7 | отчет | 865590 | 5.0 | отчет |
| 1999 | | 0.7 | отчет | | | отчет | | | отчет |
| 2000 | 187,911 | 0.73 | отчет | 1,129.876 | 4.4 | отчет | 977658 | 3.8 | отчет |

| Консолидирана фискална програма-разходи по функции | | | | | | | | | |
|--|---------|------|-------|-------------|-----|-------|----------------|-----|-------|
| Годи ни | Култура | | | Образование | | | Здравеопазване | | |
| 2001 | 196,000 | 0.7 | отчет | 1,192.000 | 4.0 | отчет | 1,196.000 | 4.0 | отчет |
| 2002 | 199,000 | 0.6 | отчет | 1,353.000 | 4.4 | отчет | 1,437.000 | 4.7 | отчет |
| 2003 | 248,635 | 0.74 | отчет | 1,504.680 | 4.5 | отчет | 1,697.681 | 5.1 | отчет |
| 2004 | 257,051 | 0.66 | отчет | 1,652.373 | 4.2 | отчет | 1,769.111 | 4.5 | отчет |
| 2005 | 287,500 | 0.67 | отчет | 1,814.000 | 4.2 | отчет | 2,004.000 | 4.7 | отчет |
| 2006 | 319,800 | 0.65 | отчет | 1,941.100 | 4.0 | отчет | 2,022.500 | 4.1 | отчет |
| 2007 | 323,700 | 0.6 | закон | 2,134.600 | 3.9 | закон | 2,216.500 | 4.0 | закон |
| 2008 | 376,400 | 0.6 | закон | 2,607.700 | 4.2 | закон | 2,570.700 | 4.2 | закон |

Данните са от НСИ, БНБ и Закона за бюджета (2007,2008)

Анализът на Бюджет 2008 показва, че сектор "Култура" не е приоритет на правителството, за разлика от „Образование“, „Здравеопазване“ и "Наука", при които има макар и минимално увеличение с около 0,1-0,3% от БВП. Средствата отделяни по функция "Култура" показват, че се запазва същия процент спрямо БВП, следвайки дългосрочната Стратегия на Министерство на финансите, с установени традиции, за „устойчиво“ развитие на българската култура.

Резерв за увеличаване на средствата за редица сектори в социалната сфера, както и за културата е намаляването на **военния бюджет**. Страни като Италия, Испания и повечето високо развити държави от ЕС имат военни бюджети от 1,1%-1,2%-1,3% от БВП, а България, най-бедната страна в ЕС, - отделя за отбрана 2,1%.

Спрямо 2007 г. В процентно изражение делът за отбрана отбелязва намаление от 2,2% на 2,1% от БВП. Но в реални числа поради ръста на БВП, минималното намаление с около 0,1% към БВП, представлява фактическо увеличение на средствата за отбрана. През 2007 г. отделяните средства са 1,197.4 млрд. лв., а през 2008 г., в който е отчетено намаление на процента към БВП е 1,391.9 млрд. лв.

Намаляването на отделяният процент към БВП за отбрана от 2,1% на 1,3%-1,4% от БВП, което е средно заделяния процент за ЕС, ще освободи около 500-600 млн. лв. Вместо да се сключват милиардни сделки за въоръжение, правителството трябва да настоява за безвъзмезден трансфер на въоръжение от богатите страни на НАТО към България, както това направиха по-новите членки на алианса.

При **разпределение на излишъка** от изпълнението на бюджет 2007 г., ясно се вижда, че в челната тройка на приоритетите при провеждане на

политиката по разпределение на бюджетния излишък е Министерство на отбраната с челно място – с 110 млн. лв.

При разпределение на бюджетния излишък за 2007 г., Министерство на финансите заделя най-малък дял за Министерство на културата - 3,5 млн. лв., Това на практика е и най-ниският дял отпускан за всички държавни ведомства при разпределение на излишъка за 2007 г.

На фона на икономическото и финансово развитие на страната задържането на финансирането на културния сектор на ниво около 0,6 % от БВП е крайно неоправдано и може да бъде обяснено главно с negliжирането и недооценката от страна на всички правителства на ролята на културата за по-здравословно духовно развитие на обществото в трудните условия на прехода, за противодействие на завладяващата бездуховност и меркантилизация на отношенията между хората, за възпитание на високи морални ценности и хуманизъм.

Таблица 2 Брутен вътрешен продукт

| Години | Индекси на физическия обем База 1989 г.=100 | Годишен темп |
|--------|---|--------------|
| 1989 | 100.00 | |
| 1990 | 90.90 | -9.1 |
| 1991 | 83.26 | -8.4 |
| 1992 | 77.18 | -7.3 |
| 1993 | 76.02 | -1.5 |
| 1994 | 77.39 | 1.8 |
| 1995 | 79.63 | 2.9 |
| 1996 | 71.72 | -9.4 |
| 1997 | 67.70 | -5.6 |
| 1998 | 70.40 | 4.0 |
| 1999 | 72.02 | 2.3 |
| 2000 | 75.90 | 5.4 |
| 2001 | 79.02 | 4.1 |
| 2002 | 82.57 | 4.5 |
| 2003 | 86.70 | 5.0 |
| 2004 | 92.42 | 6.6 |
| 2005 | 98.15 | 6.2 |
| 2006 | 104.13 | 6.1 |

| Години | Индекси на физическия обем База 1989 г.=100 | Годишен темп |
|--------|---|--------------|
| 2007 | 110.37 | 6.0-прогноза |
| | | |

Данните са от НСИ, БНБ и Закона за бюджета (2007,2008)

Може да се възрази, че в условията на пазарна икономика има и други, освен бюджетния, източници за финансиране на културните дейности. Истината е, че ние сме все още в началото на това развитие и алтернативните източници на финансиране са в зачатъчно състояние.

Още по-реална оценка за бюджетното финансиране на културата при този постоянно нисък процентен дял на средствата, отделени за Култура към БВП се получава при отчитане на инфлацията (Вж. Табл.3). **Практически в повечето от годините на прехода половината до две трети от номиналното увеличение на средствата за културния сектор се изяжда от инфлацията.**

Таблица 3 **Инфлация**
Индекс на потребителските цени

| Години | Темп на нарастване спрямо предходната година |
|--------|---|
| 1998 | 18,7 |
| 1999 | 2,6 |
| 2000 | 10,3 |
| 2001 | 7,4 |
| 2002 | 5,8 |
| 2003 | 2,3 |
| 2004 | 6,1 |
| 2005 | 5,0 |
| 2006 | 7,3 |
| 2007 | 7.2 |
| 2008 | 6,4 прогноза по Закона за бюджета за 2008 г. |

** Данните са от НСИ, БНБ и Закона за бюджета (2007,2008)*

В последните седем години бюджетното салдо е положително, т.е., годината приключва с излишък, който през последните две години надхвърля над 3% от БВП (към 31.12. на съответната година, т.е., след използване на част от фактически получените се излишък за допълнителни разходи в края на годината),(виж табл.4). Тези излишъци се разглеждат като буфери срещу

евентуални рискове във връзка с нарастващите през последните години отрицателни салда по текущата сметка, които пък са резултат главно на големия дефицит по търговския баланс. Фискалният резерв, към който се насочват тези излишъци, през есента на 2007 г. достигна 9 млрд. лв. и се превръща в една от основните съставки на валутните резерви на страната.

Таблица 4 Бюджетен баланс

| Година | Салдо- в % към БВП излишък(+), дефицит(-) |
|--------|---|
| 1998 | 1,3 |
| 1999 | 0,2 |
| 2000 | -0,6 |
| 2001 | 1,6 |
| 2002 | -0,1 |
| 2003 | 0,0 |
| 2004 | 2,3 |
| 2005 | 2,0 |
| 2006 | 3,2 |
| 2007 | над 3,0 |
| 2008 | 3,0 прогноза по Закона за бюджета за 2008 г. |

* Данните са от НСИ, БНБ и Закона за бюджета/2007,2008/

Тази фискална политика на големи излишъци не може да бъде в нашите условия силно рестриктивна по отношение на публичните разходи и доходите. Тя оказва натиск върху разходната част на бюджета (поради залагане на по-ниски приходи и планиране съответно на по-малки разходи), макар, че повечето сектори на публичните услуги се нуждаят едновременно с провеждането на необходимите реформи и от допълнителни средства. Това важи и за културния сектор.

В Бюджет 2008 е предвиден излишък от около 3% от БВП - 1,815 млрд. лв (вж.табл. 3). Допълнително заложеният излишък в приходната част е минимум 30% или около 720 млн. лв. Отсега не може да се говори за възможности за разпределянето му, но сред първите приоритети при евентуалното му разпределяне, би трябвало да бъде Културата, дори и само компенсаторно, при положение, че за 2008 г., в Закона за държавния бюджет няма предвидено процентно увеличение на функция "Култура" към БВП.

Възможността да се договарят средства от излишъка предимно за инвестиционни разходи би могла да се трансформира в инвестиции в развитието в областта на културата (финансиране на дебютни проекти, финансиране на мобилност на български творци и др.)

2. БЮДЖЕТ 2008 НА МИНИСТЕРСТВО НА КУЛТУРАТА

В бюджета на Министерство на културата в раздела основни стратегически цели за периода **2008-2010 г.** е записано ,че основна цел е „създаването на условия за устойчиво културно развитие, духовно консолидиране и просперитет на нацията.”

Ако приемем, че устойчивото културно развитие, в по-голямата си степен получава финансиране чрез т.нар. проектно субсидиране от дирекциите по изкуства на Министерство на културата, както и по различни програми изпълнявани от Национален фонд ”Култура”, налице е голямо разминаване между намеренията и финансовото им покритие, чрез разпределяне на бюджетни разходи по програми.

При запазване на относително един и същи размер на отпусканите суми за т.нар. творчески проекти отсъства минимална защита срещу нарастването на темпа на потребителските цени (инфлационен процент). За дирекциите по изкуства тези суми са - 300 000 лв. за периода между 2002-2008 г. , както и за Национален фонд ”Култура” отпусканите средства за изпълнение на поставените цели в периода 2006-2010 г. са, в размер на 500 000лв., годишно. По тази „основна стратегическа цел на Министерство на културата”, реалната покупателна способност на отпусканите проектни субсидии, след отчитане на средногодишната инфлация (по хармонизиран индекс на EUROSTAT) е намаляла от 2002 г. с 39,1% т.е. реалното изражение на предвидената проектна субсидия от 300 000 лв е 182 700 лв.

Същите негативни изводи следват от приложената таблица 5 за изпълнение на дейността на Национален фонд ”Култура”, която е изчислена на база проекта за бюджет на Министерство на културата за 2008 г. и прогнозите за 2009 и 2010 г., таблиците по изпълнението на Програма 3 „Национален фонд „Култура”, Таблица 6”Целеви стойности и показатели за изпълнение”, като за база при изчисленията е използвана 2006 г.

Таблица 5 Сравнителен финансов анализ на НФК 2007-2010 г.

| | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|--|---------|---------|---------|---------|---------|
| Финансова подкрепа за творчески проекти / брой/ | 274 | 313 | 363 | 416 | 416 |
| Субсидия за творчески проекти | 400 000 | 500 000 | 500 000 | 500 000 | 500 000 |
| Темп на нарастване на потребителските цени | | 7.2 | 6.9 | 4.4 | 3.7 |
| Базисен индекс на инфлация при основа 2006 г. | 100 | 107.2 | 114.6 | 119.6 | 124 |
| Субсидия за творчески проекти съизмерена с темпа на нарастване на потребителските цени | | 466 000 | 436 000 | 418 000 | 403 000 |
| Средна отпускана сума на проект /в реални цени/ | | 1513 | 1201 | 1005 | 969 |

Данните са от НСИ, БНБ и Закона за бюджета (2007,2008)

Таблица 6 Целеви стойности по показатели за изпълнение

| | | Целева стойност | | | |
|---------------------------------------|---------------|-----------------|------|------|------|
| Показатели за изпълнение | Мерна единица | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
| Програма 3 Национален фонд Култура | | | | | |

| | | | | | |
|---|----------------|-----|-----|-----|-----|
| 1. Финансова подкрепа за творчески проекти | Брой проекти | 300 | 350 | 400 | 400 |
| 2. Анализи, изследвания и публикации | Брой документи | 5 | 8 | 10 | 10 |
| 3. Подкрепа за проекти за регионално развитие | Брой проекти | 3 | 5 | 6 | 6 |

* Бюджет на Министерство на културата за 2008г.

Таблица 7

Разходи по ведомствени и административни параграфи на програмата

| Програма 3 | 2007 | 2008 | Разлика | 2009 | Разлика | 2010 | Разлика |
|--|-------|-------|--------------------|-------|--------------------|-------|--------------------|
| Национален фонд Култура | | | (-/+) 2008-2007 | | (-/+) 2009-2008 | | (-/+) 2010-2009 |
| Общо ведомствени разходи | 97.1 | 101.9 | 4.8 | 103.2 | 1.3 | 105.1 | 1.9 |
| Персонал | 69.8 | 70.4 | 0.6 | 71.7 | 1.3 | 73.6 | 1.9 |
| Издръжка | 27.3 | 31.5 | 4.2 | 31.5 | 0.0 | 31.5 | 0.0 |
| Капиталови разходи | | | 0.0 | | 0.0 | | 0.0 |
| Администрирани разходни параграфи | | | | | | | |
| Администрирани разходни параграфи по бюджета | 500.0 | 500.0 | 0.0 | 500.0 | 0.0 | 500.0 | 0.0 |
| 1. Субсидии за творчески проекти | 500.0 | 500.0 | 0.0 | 500.0 | 0.0 | 500.0 | 0.0 |
| | | | 0.0 | | 0.0 | | 0.0 |
| Администрирани разходни параграфи по други бюджети, фондове и сметки | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 |
| | | | 0.0 | | 0.0 | | 0.0 |
| | | | 0.0 | | 0.0 | | 0.0 |
| | | | 0.0 | | 0.0 | | 0.0 |
| Общо административни разходи | 500.0 | 500.0 | 0.0 | 500.0 | 0.0 | 500.0 | 0.0 |
| | | | | | | | |
| Общо разходи по бюджета | 597.1 | 601.9 | 4.8 | 603.2 | 1.3 | 605.1 | 1.9 |

| | | | | | | | |
|-----------------------------------|-------|-------|-----|-------|-----|-------|-----|
| | | | | | | | |
| Общо разходи | 597.1 | 601.9 | 4.8 | 603.2 | 1.3 | 605.1 | 1.9 |
| Численост на персонала | 5 | 5 | 0 | 5 | 0 | 5 | 0 |
| Численост на извънщатния персонал | | | 0 | | 0 | | 0 |

**Бюджет на Министерство на културата за 2008г.*

От таблица 4, е видно, че ако през 2007 г. средната себестойност на един проект финансиран от Национален фонд "Култура" е 1513 лв., това е средна цена спрямо броя на проектите предвидени в „Целевите стойности и показатели за изпълнение” - 308 проекта и предвидената сума в бюджета на Министерство на културата по програма 3 („Национален фонд "Култура"), в размер на 500 000 лв. – (вж. таблица 4). За настоящата 2008 г., размерът на отпусканите средства на НФК за финансиране на проекти по осемте си програми остава непроменена, т.е. 500 000 лв. , но същевременно с това броят на предвидените проекти спрямо 2007 г. нараства с 50, или 363 проекта. **При изготвяне на бюджета , размерът на средствата отпускани по програма 3 „Национален фонд "Култура”, не са коригирани с темпа на нарастване на потребителските цени спрямо предходната година. Тоест, покупателната способност в реални измерения, на отпусканите проектни субсидии, намалява. Тя спада и поради предвиденото увеличение на броя на проектите. Средно за 2008 г. е 1201 лв., в сравнение с 2007 г., когато средната отпускната сума на проект е 1513 лв.**

В прогнозата за 2009 г. в проекта за бюджет на Министерство на културата по програма 3 "Национален фонд "Култура" са предвидени отново 500 000 лв. – субсидия за творчески проекти. За разлика от предходната 2008 г. проектите нарастват с 53, или стават 416. Бюджетната субсидия, коригирана със средногодишния инфлационен процент по реални цени е 418 000 лв., или средно отпускната сума на проект е 1005 лв.

И в прогнозата за 2010 г. се запазва относително стабилен размер на отпусканите средства за творчески проекти - 500 000 лева, проектите запазват относително същия брой спрямо предходната 2009 г. - 416. При отчитане на средногодишната инфлация с натрупване (по хармонизирания индекс на потребителските цени на EUROSTAT) от 24% за периода 2007-2010 г. е субсидията в реално изражение е 403 000 лв., което отнесено към заложените 416 проекта, означава 969 лв. за един проект.

Следователно след 4 години, въпреки увеличението 2007-2010 г. от 400 000 лв. на 500 000 лв. реалният ресурс (по покупателна сила) на програма 3 „Национален фонд "Култура" през 2010 г. ще бъде на равнището на 2006 г.

Анализът показва, че за да се изпълнят основните стратегически цели на Министерство на културата, през периода 2008-2010 г., а именно, създаване условия за устойчиво културно развитие, духовно консолидиране и просперитет на нацията, „изграждане образа на България като надежден партньор с подчертан принос **е необходимо, най-малкото размерът на отпусканата сума за творчески субсидии на дирекциите по изкуства и на програма 3 "Национален фонд" Култура** да бъде съизмерен с темпа на нарастване на потребителските цени на годишна база.

Особено важна е третата стратегическа цел на Министерство на културата, а именно „**Актуална международна дейност, насочена към популяризиране достиженията на българските творци и повишаване конкурентоспособността на българския културен продукт**”, която в голяма степен се осъществява от Национален фонд "Култура" и по специално програма "**Мобилност**", която е единствената възможност за участия в чужбина на българските творци, в рамките на държавното финансиране. **Национален фонд "Култура", ще бъде принуден в осъществяването на тази програма да намали средствата, които се отпускат за участие от досегашните 80% от исканата сума, на 50-60%, с оглед на свитото финансиране, нарастване по целевите стойности на броя на проектите, и не съотнасяне на ръста на темпа на потребителските цени към субсидията предвидена от бюджета на Министерство на културата за творчески проекти.**

Особено важно при програма „Мобилност” е да се вземат предвид покачването на цените на транспорта (вследствие на промяна на цените на горивата и летищните такси/поради повишени нива на сигурност) и да бъдат актуализирани, по начин, по който проектите да се реализират с нужната ефективност и ефикасност.

В разпределението на средствата по програми в бюджета на Министерство на културата за 2008 г. се забелязва неравномерно изменение спрямо предходната 2007 г на средствата за капиталови разходи и средствата за творчески проекти на дирекциите по изкуства, както и субсидията на Национален фонд "Култура" за творчески проекти. За разлика от капиталовите разходи, които за същия период имат изменение 53.75%, средствата предназначени за творчески проекти и „Национален фонд” Култура” остават константни, без изменение.

Очевидна е несправедливостта - „създаването на конкурентоспособно изкуство”, както е записано в стратегическите и оперативни цели, на Министерство на културата е поставено в условията на оскъдно финансиране, на остатъчен принцип.

Един възможен подход за осигуряване на допълнителни средства от бюджета за осъществяване и разширяване на дейността на Национален

фонд "Култура" и за проектни субсидии на дирекциите по изкуствата, към Министерство на културата е целева субсидия от държавния бюджет.

Необходимите средства следва да се проектират в рамките на петгодишен период с изискването държавния бюджет да увеличи целевите субсидии годишно в размер 10-15 млн. лв. за финансирането на приоритетите си по стратегическите и оперативните цели.

Целевата програма следва да се разработи от експертен екип на Национален фонд "Култура", Министерство на културата, Министерство на финансите, НПО и др.

ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ

- На фона на икономическото и финансово развитие на страната задържането на финансирането на културния сектор на ниво около 0,6 % от БВП е крайно неоправдано
- Практически в повечето от годините на прехода половината до две трети от номиналното увеличение на средствата за културния сектор се изяжда от инфлацията.
- При разпределение на предвиден излишък от около 3% от БВП - 1,815 млрд. лв. (вж.табл. 3) в Бюджет 2008 един от първите приоритети, би трябвало да е за допълнителни финансови средства за културния сектор/в частност проектни субсидии за творчески проекти на НФК и дирекциите по изкуства към Министерство на културата/, дори и само компенсаторно, при положение, че за 2008 г., в Закона за държавния бюджет няма предвидено процентно увеличение само на функция "Култура" към БВП.
- При изготвяне на бюджета , размерът на средствата отпуснати по програма 3 „Национален фонд "Култура", трябва да се коригират с темпа на нарастване на потребителските цени спрямо предходната година, тъй като, покупателната способност в реални измерения, на отпусканите проектни субсидии, намалява. Тя спада и поради предвиденото увеличение на броя на проектите. Средно за 2008 г. е 1201 лв., в сравнение с 2007 г., когато средната отпусната сума на проект е 1513 лв.
- Национален фонд "Култура", ще бъде принуден в осъществяването на програма "Мобилити", например, да намали средствата, които се отпускат за участие от

досегашните 80% от исканата сума, на 50-60%, с оглед на свитото финансиране, нарастване по целевите стойности на броя на проектите, и не съотнасяне на ръста на темпа на потребителските цени към субсидията предвидена от бюджета на Министерство на културата за творчески проекти.

| Поискани и отпуснати средства за творчески проекти | | | | |
|---|---------|-----------|-----------|-----------|
| | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
| 1.Субсидия за творчески проекти/2007-2010/-Поискана субсидия | 500 000 | 1 500 000 | 1 600 000 | 1 600 000 |
| Брой проекти/зададени от НФК/ | 313 | 363 | 416 | 416 |
| 2.Субсидия за творчески проекти/2007-2010/-Отпусната субсидия | 500 000 | 500 000 | 500 000 | 500 000 |
| Брой проекти | 313 | 363 | 416 | 416 |
| 3.Субсидия за творчески проекти/2007-2010/-Отпусната субсидия | 500 000 | 500 000 | 500 000 | 500 000 |
| Брой проекти/ефективна реалност/ | 313 | 290 | 260 | 230 |

- **Формула, чрез която биха могли да се изчисляват субсидиите за творчески проекти индексирани със средногодишния процент на инфлация.**

субсидия за творчески проекти + средногодишна инфлация/в %/ + ръст на средствата на МК от държавния бюджет/в %/

- Един възможен подход за осигуряване на допълнителни средства от бюджета за осъществяване и разширяване на дейността на Национален фонд "Култура" и за проектни субсидии на дирекциите по изкуствата, към Министерство на културата е чрез целеви средства от държавния бюджет.

Нови ниши на работа на НФК

При проучването на неизползвани, нови ниши на чисто нови посоки и територии в дейността на НФК е полезно да се върнем назад към вече направените изследвания в предишни години. По-долу е представено кратко обобщение на най-интересните от тях по години.

Проучване от 2004 г.:

- НФК да подготвя почва за пълноценно реализирани **публично-частни партньорства**;
- НФК да разработва и **по-обхватни програми**, които очертават нови възможности и перспективи за културния сектор за развитие на **пазара** на културния продукт, да организира информационни дейности, които ще спомогнат за развитието на **културни индустрии**;
- Да засили връзките на българската култура с други европейски култури като работи по теми, които са приоритетни и за европейското културно пространство;
- 40% от анкетираните заявяват, че има неизследвани направления
- Да се разработят повече механизми за увеличаване приходите на НФК (75% от анкетираните)

Проучване от 2005 г.:

- Пренасочване на приоритети съобразно бързо променящата се **информационно-технологична среда**.
- Броят на приоритетите на НФК е прекалено голям за средствата, с които разполага Фондът и е необходимо да бъдат преразгледани, пренаредени по важност и укрупнени.
- Приоритетите да се сменят на годишен принцип, което би позволило влагането на повече средства и по-фокусирано. Да има по-ясна връзка помежду им.
- НФК да разшири дейността си – препоръките в тази група са най-разнообразни и задълбочени и насочват към две главни възможности за развитие на Фонда – включване на **допълнителни дейности** и **пренагласа** в общата насоченост на работата на Фонда.
- Друга област в която бенефициентите на НФК смятат, че Фондът има място е **популяризирането** на проектите, както и извършване на **мониторинг** и осигуряване на обратна връзка за изпълнението на подкрепените инициативи.
- Една от интересните препоръки е Фондът да предлага специализирани **правни услуги и консултации** в областта на изкуството и културата. Изтъква се, че това е сериозна нужда на културната общност и НФК като

държавна организация е с най-голям капацитет да подпомогне задоволяването ѝ.

- Препоръчва се НФК да стане държавен фонд, способен да натрупва и разпределя средства в рамките на повече от една календарна година, което ще увеличи финансовите възможности на Фонда и ще му позволи да вложи част от тях в подкрепа на стратегически проекти, инициирани от самия него, както и на такива предложени от бенефициенти.
- НФК трябва да развива капацитета си на **инициатор на дебати и форуми** с важно значение за развитието на българската култура.
- НФК да инициира програма **“Културна политика”**, към която да работи малък екип с няколко основни задачи – проучване на европейски подходи за ефективна подкрепа и развитие на културата и на връзките на културата с управлението, както и анализ на събраната информация. Тази програма би могла да бъде операционализирана и да работи като звено към НФК, една от задачите на което да бъде създаването и поддържането на контакти с подобни европейски структури.

Проучване от 2006 г.:

- Фондът да се ангажира с определена **помощ за повече от една година**.
- Очакванията са *„НФК да се превърне в мощно европейска организация, която да може да си позволява да **финансира цялостно проектите, които кандидатстват за субсидиране**”*.
- Редица анкетирани обръщат внимание на необходимостта да се подкрепя не само първичната проява или продукт, но и по-нататъшната му **презентация и социализация**.
- Препоръките по-отношение на приоритетните области е да се разширят като включат **повече видове културни дейности и области** като справочни издания, мултимедия, Интернет базирани решения; културни борси, изложения и панаири и се обърне по-сериозно внимание на съвременните форми на изкуство и култура, да се въведе подпомагане и на издаване на български книги в чужбина.
- Фондът да има по-големи възможности, по-разнообразни задължения и нови роли в културния живот на страната. Ключовите думи са **финансиране, лобиране, посредничество, гарант, партньорство, стратегически инициативи, привличане на средства**.
- Очаквания за допълнително финансиране от Евро Фондовете, общо навлизане на повече капитали в страната и обогатяване на потенциалните ресурси за финансова подкрепа. Резултатите се очаква да бъдат **по-значителна финансова помощ** и съответно по-голям брой финансирани проекти, поощрение на много различни културни и

професионални идеи и проекти, развитие и **разширяване на кръга на финансирани дейности и разширяване сферата на приоритети.**

- НФК да се превърне в **инициатор, посредник и гарант** за създаване на културната политика в България.
- *«НФК трябва да стане основен източник на подкрепа в българската култура и да се превърне от второстепенен разпоредител с бюджетни средства – във Фонд за акумулиране и разпределение на финанси между културните субекти в страната.»*
- *«Очакването е НФК да стане още по-стабилна организация, която да разполага с много по-големи възможности да подкрепя културни инициативи; да бъде партньор в международни проекти; да консултира проекти и партньорски мрежи; да информира културната публичност в България за стратегическите си проекти и инициативи; да изгради електронна база данни, която да предоставя информация за възможностите за финансиране на културни проекти както в България, така и в Европа.»*
- Повече и **по-актуални приоритетни области и по-силна политика**, участие в презентацията на подкрепените проекти, даване публичност на резултатите от дейността си и стратегическите си проекти, както и по-ясно разпределение на задачи и отговорности между НФК и МК.
- Фондът да бъде активен **посредник** между българските и европейски културни институции. НФК да работи в партньорство с повече програми и културни институции на ЕС с цел свързването на различни култури и творци, да си партнира със сродни европейски Фондове за подкрепа на общи проекти с по-голяма продължителност и мащаб.

Следващото предложение - Програма "Късометражно кино",отразява част от идеите в тези анкети:

- нова дейност - ниша, която досега е встрани от интересите на фонда;
- възможност за публично-частно партньорство;
- подкрепа на културен продукт от идеята до дистрибуцията и представянето (т.е. покрива се целия цикъл и може да се обхване ефективността), като тук е добре да се включи и обучителен елемент;

Програма за финансиране на късометражно кино – Програма "Късометражно кино"

1. обща проектна субсидия в размер на 50-100 хил. лв.
2. възможност за кандидатстване за първи и втори късометражен филм;
3. образователен елемент като първи етап за спечелилите субсидия;

4. делегиране от страна на Национален фонд "Култура" на задълженията и администрирането на разпределението на субсидията в две проектни сесии на независим продуцент или неправителствена организация (при възможност и за съфинансиране);
5. Национален фонд „Култура, осигурява не повече от 80% от бюджета на филма
6. за другата част от средствата, могат да се търсят споразумения (напр.с меценатската програма на Столична община и възможности за спонсорство– на примера на БГ радио, което подкрепя българското музикално продуциране чрез пари от пазара);
7. част от бюджета на програма "Мобилност" да се разпределя за участие на спечелилите субсидия и представили готов продукт-филм (игрален, документален , анимационен) в международни фестивали.

Защо е необходима субсидия за късометражно кино, като допълнителна програма на Национален фонд "Култура"?

1.Връзката с досега изпълняваната програма "Дебюти" или като част от нея. Като главна цел на Национален фонд "Култура" е активното подпомагане създаването и разпространението на културни продукти и услуги. Финансирането на производството на късометражни (игрални, документални, анимационни) филми е от изключителна важност за развитие на българското кино.

Според бюджета на Министерство на културата за 2008 г., програма 4" Филмово изкуство", която се изпълнява от Изпълнителна агенция "Национален филмов център"-по целевите показатели за изпълнение ще бъдат произведени, както следва:

- За 2007 г.-1 дебютен филм
- За 2008 г. -2 дебютни филма
- За 2009 г.- 2 дебютни филма
- За 2010 г.-2 дебютни филма

Според целите на програма 4 „Филмово изкуство“-„Разширяването на възможностите за дебют на млади автори“, в сравнение с 2007 г. в която е произведен 1 дебютен филм, в бюджета на Изпълнителна агенция „Национален филмов център“ е предвидено увеличение на дебютни филми със 100%, за 2008 г., или 2 дебютни филма. Данните са красноречиви - за една европейска кинематография като българската, това не е достатъчно за устойчиво развитие на филмовото изкуство и стимулиране на млади таланти.

Между създадените игрални, документални анимационни филми, произведените късометражни филми са 1 или 2 на годишна база, в синхрон с

провежданата от Изпълнителна агенция "Национален филмов център" политика по отношение на дебютите.

Създаването на филми печелещи Оскари, става чрез създаването на т.нар. „нови вълни“ в кинематографичното изкуство. Къде са нашите млади кинематографисти? Едно цяло поколение е изпуснало възможността да практикува професията си, в която държавата е вложила средствата на данъкоплатеца, така постепенно се губят и професионални умения. „За последните 10 г. средната възраст на дебютиращите режисьори в пълнометражното игрално кино е 48 г., а за последните 4 години в България са произведени само 2 дебюта (за сравнение, в Румъния те са 14!)”.

Повече от 15 години предмет на дискусии е възможността за акумулиране на допълнителни средства, различни от отпуснатите от бюджета средства, чрез създаване на фонд "Кино". Проблемът със създаването на фонд "Кино" е идентичен с проблема за управленската и финансова независимост на Национален фонд "Култура", за разлика от останалите държави от Централна и Източна Европа, в които бяха създадени автономни, ефективно работещи, фондове за подкрепа на изкуствата.

„Създаване на действаща система за финансиране на филми извън държавната подкрепа”, по програма 4 „Филмово изкуство”, както е записано в програмния бюджет на Министерство на културата в частта - „Външни фактори”, които могат да окажат положително въздействие в дългосрочен план върху постигането на целите на програмата. Те могат да бъдат реалност, чрез целеви субсидии от бюджета за Национален фонд „Култура”, за изпълнение на осемте досега изпълнявани програми и в допълнение новата програма "Късометражно кино".