C/2025/101

10.1.2025 г.

Становище на Европейския икономически и социален комитет

Повишаване на фискалната прозрачност чрез основано на участието бюджетиране в ЕС

(становище по собствена инициатива)

(C/2025/101)

Докладчик: **Elena-Alexandra CALISTRU**

Решение на Пленарната асамблея	18.1.2024 г.
Правно основание	Член 52, параграф 2 от Правилника за дейността
Компетентна секция	„Икономически и паричен съюз, икономическо и социално сближаване“
Приемане от секцията	11.10.2024 г.
Приемане на пленарна сесия	23.10.2024 г.
Пленарна сесия №	591
Резултат от гласуването („за“/„против“/„въздържал се“)	174/1/0

1. Заключения и препоръки

1.1. ЕИСК отбелязва решаващата роля на фискалната прозрачност и основаното на участието бюджетиране за укрепването на демократичните процеси и изграждането на доверие в институциите на ЕС. Като признава съществуващия ангажимент на ЕС към тези принципи, ЕИСК посочва значителни възможности за подобряване и стандартизация във всички държави членки.

1.2. ЕС следва да създаде обща рамка за фискална прозрачност за всички програми, финансирани чрез многогодишната финансова рамка (МФР). С тази рамка следва: а) да се определят ясни стандарти и насоки за фискална прозрачност, приложими за всички държави членки; б) да се наблегне по-скоро на механизмите и най-добрите практики, отколкото на въвеждането на нови правила; и в) да се гарантира последователност при докладването и достъпността на бюджетната информация за различните фондове и програми на ЕС. Освен това ЕС следва да насърчава и подкрепя държавите членки при публикуването на висококачествени набори от данни за техните бюджети и използването на европейските фондове, тъй като това е от решаващо значение за успеха на всяка общоевропейска платформа за фискална прозрачност.

1.3. ЕС следва да насърчава и подкрепя инициативи за основано на участието бюджетиране, особено на местно и регионално равнище, където те са се доказали като най-ефективни. Това включва: а) предоставяне на насоки и ресурси за прилагане на процесите на основано на участието бюджетиране; б) насърчаване на обмена на знания и най-добри практики между държавите членки; и в) интегриране на елементи на участието в процесите на бюджетиране на равнището на ЕС, когато е целесъобразно, чрез участието на организираното гражданско общество, като например в решенията за финансиране на политиката на сближаване.

1.4. ЕС следва да разработва и насърчава използването на цифрови платформи за повишаване на фискалната прозрачност и ангажираността на гражданите. Това включва: а) създаване на лесна за ползване цифрова платформа в целия ЕС за достъп и разбиране на бюджетната информация; б) използване на анализа на данни и ИИ, за да се осигури по-задълбочена представа за бюджетните данни и да се подобри процесът на вземане на решения; и в) гарантиране, че тези цифрови инструменти опростяват, но не прекомерно и без популизъм сложната информация .

1.5. ЕИСК препоръчва институциите на ЕС да укрепят съществуващите процедури за надзор и оценка за целите на фискалната прозрачност и инициативите за основано на участието бюджетиране. Това включва: а) оправомощаване на независими надзорни органи да наблюдават и одитират публичните финанси; б) прилагане на стабилни механизми за оценка на въздействието и обратна връзка за инициативите за прозрачност и участие; и в) редовно преразглеждане и актуализиране на стандартите и практиките за прозрачност въз основа на резултатите от оценката. ЕИСК подчертава значението на Европейската сметна палата (ЕСП) в този процес и препоръчва засилване на нейната роля за насърчаване на фискалната прозрачност.

1.6. ЕИСК подчертава, че е важно да се даде приоритет на усилията за повишаване на обществената осведоменост и ангажираност по фискални въпроси. Това включва: а) провеждане на всеобхватни образователни кампании и кампании за повишаване на осведомеността относно фискалната прозрачност и основаното на участието бюджетиране; б) осигуряване на програми за обучение и изграждане на капацитет за държавни служители и организации на гражданското общество; и в) активно ангажиране на младите хора и бъдещите лидери в процесите на фискална прозрачност и участие.

1.7. ЕИСК иска да се гарантира, че инициативите за фискална прозрачност и основано на участието бюджетиране подкрепят и са в съответствие с ключовите цели на ЕС, включително: а) подготовка за евентуално разширяване на ЕС с прозрачни фискални практики; б) балансиране на целите за енергийна независимост с ангажиментите по Зеления пакт чрез ясни процеси на основано на участието бюджетиране; в) повишаване на прозрачността и ефективността на политиката на сближаване, която представлява приблизително една трета от бюджета на ЕС; и г) подкрепа за устойчивата конкурентоспособност на ЕС чрез прозрачно финансиране на иновациите и вземане на икономически решения.

1.8. ЕИСК желае да насърчи по-голямо сътрудничество и обмен на знания относно фискалната прозрачност и основаното на участието бюджетиране във всички държави — членки на ЕС, чрез: а) улесняване на общоевропейски програми за обмен на най-добри практики и успешни модели; б) подкрепа за регионалното сътрудничество за справяне с общите предизвикателства пред прозрачността; и в) насърчаване на партньорствата между установените и нововъзникващите демокрации с цел укрепване на практиките за фискална прозрачност.

1.9. Чрез изпълнението на тези препоръки ЕС може значително да подобри фискалната прозрачност и практиките при прилагане на основано на участието бюджетиране във всички свои държави членки. Тези усилия ще допринесат за повишаване на общественото доверие, по-ефективно използване на публичните ресурси и укрепване на демократичния процес в съществуващата рамка на представителната демокрация. ЕИСК подчертава, че тези мерки имат за цел да допълнят и подобрят, а не да заменят настоящите структури на управление на ЕС, което в крайна сметка води до по-ангажирани и информирани граждани и по-отзивчиви и отговорни институции.

2. **Контекст и общи бележки**

2.1. Фискалната прозрачност и основаното на участието бюджетиране са ключови компоненти на доброто управление, като укрепват демократичните процеси, които допълват структурите на представителната демокрация.

2.2. За целите на настоящото становище:

— Фискалната прозрачност се отнася до откритостта на правителството при оповестяването на финансова информация. Тя включва осигуряване на публичен достъп до бюджетните данни, предоставяне на ясни и изчерпателни доклади за държавните приходи и разходи и гарантиране на прозрачността на финансовите решения.

— Основаното на участието бюджетиране е демократичен процес, при който членовете на обществеността пряко решават как да се разпредели част от публичния бюджет. То дава възможност за участие на общността в бюджетните решения, като гарантира, че публичните средства се изразходват по начини, които отразяват приоритетите на населението.

2.3. Въпреки ангажимента на ЕС за прозрачност в МФР съществуват значителни различия по отношение на фискалната прозрачност в различните разходни области (напр. селско стопанство, политика на сближаване). Съществуват не само значителни разлики между фондовете, които се управляват пряко от ЕС, и тези, които са под споделено управление, но и големи разлики дори в рамките на инструментите и равнищата. Например за политиката на сближаване на равнището на ЕС има два примера за платформи, които предлагат широки инструменти за прозрачност за наблюдение на разходите: Cohesiondata ([1]) и Kohesio ([2]) проследяват разходите почти в реално време, но с различна степен на подробност, също в зависимост от данните, събрани на равнището на държавите членки. В същото време наборът от показатели за възстановяване и устойчивост ([3]) не предоставя данни в реално време, а само последваща снимка на разходите по МВУ поради своя основан на резултатите характер, който обвързва докладването с постигането на ключовите етапи и целите.

2.4. ЕС вече използва няколко механизма за отчетност, сред които процедурата по освобождаване от отговорност във връзка с изпълнението на бюджета, чрез която извършва преглед на начина, по който се изпълнява бюджетът, принципа на партньорство за включване на гражданите и гражданското общество в планирането на фондовете на ЕС, както и гражданските панели, които дават възможност на обществеността да има думата по бюджетни въпроси. В последния случай се обръща особено внимание на участието на младите хора, като целта е една трета от членовете на панела да бъдат млади хора. Тези съществуващи инструменти осигуряват основа за засилване на фискалната прозрачност и процесите на участие на равнището на ЕС.

2.5. В ЕС основаното на участието бюджетиране се прилага в различни мащаби, като се оказва най-ефективно на местно равнище, където служи както като инструмент за вземане на решения, така и като образователна възможност за гражданите. Въпреки че Европейският парламент и някои държави членки експериментираха с този подход, практиките се различават значително в рамките на ЕС. В някои държави основаното на участието бюджетиране е добре установено и интегрирано в управленските структури, докато в други остава незначително. Тази разнообразна среда, особено на поднационално равнище, подчертава критичната необходимост от всеобхватен, интегриращ подход към фискалната прозрачност и основаното на участието бюджетиране в целия ЕС, насочен към увеличаване на участието на обществеността, прозрачността и отчетността в бюджетните процеси.

2.6. Важно е да се разграничат различните равнища на бюджетиране, основано на участието — от местно до европейско равнище. С разширяването на тези практики ЕИСК и организираното гражданско общество играят решаваща роля за гарантиране на ефективно и приобщаващо участие. Техният експертен опит и изградени мрежи могат да спомогнат за преодоляване на пропастта между гражданите и процесите на вземане на решения на равнището на ЕС. На същото равнище следва да използваме тези организации, за да разработим модели, които насърчават широко и съдържателно участие, като същевременно се запази целостта на процеса.

3. **Общи бележки и препоръки**

3.1. С оглед на предизвикателствата, пред които са изправени демократичните институции в цяла Европа, инициативите за прозрачност и участие предлагат възможност за възстановяване на доверието. ЕИСК, като мост между гражданското общество и институциите на ЕС, може да играе ключова роля в този процес. Чрез активно участие на организираното гражданско общество в обсъжданията на бюджета и ясно демонстриране на начина, по който приносът му влияе върху решенията, можем да създадем един по-приобщаващ и отзивчив ЕС.

3.2. ЕИСК призовава за разработване на обща рамка за фискална прозрачност за всички програми, финансирани чрез МФР, независимо от равнището на управление. Една обща рамка за фискална прозрачност би могла да спомогне да се гарантира, че всички държави — членки на ЕС, имат сходни стандарти и насоки за фискална прозрачност. Това би могло да помогне за повишаване на прозрачността и отчетността при публичните разходи и за намаляване на риска от данъчно измами и корупция.

3.3. В последното проучване за отворен бюджет (2023 г.) се подчертават недостатъчните законодателни рамки и механизми за надзор за фискална прозрачност и основано на участието бюджетиране в целия ЕС. ЕИСК препоръчва да се въведат единни стандарти за целия Съюз чрез законодателство, което да гарантира последователна прозрачност, независимо от това къде се изразходват средствата на ЕС. Комитетът се застъпва също за оправомощаване на съществуващите независими фискални институции да наблюдават и одитират публичните финанси, вместо да се създават нови бюрократични наслоения. Тези мерки следва да бъдат съобразени с различните етапи на бюджетния процес — планиране, изпълнение и одит — за които са необходими отделни подходи, основани на участието. ЕИСК препоръчва да се разработят специфични набори от инструменти за всеки етап, за да се гарантира ефективна ангажираност на гражданите през целия бюджетен цикъл. Тези мерки имат за цел да се преодолеят настоящите различия в практиките за прозрачност между държавите от ЕС и да се засили цялостната фискална отчетност.

([1]) Cohesiondata.
([2]) Kohesio.
([3]) Набор от показатели за възстановяване и устойчивост.

3.4. Увеличаването на участието на обществеността в бюджетирането е от решаващо значение, за да се превърне прозрачността в реалност. Основаното на участието бюджетиране е мощен инструмент, който може да повиши прозрачността и отчетността на публичните разходи. ЕС би могъл да насърчи повече държави членки да възприемат основано на участието бюджетиране и да окаже подкрепа на тези, които вече го прилагат.

3.5. За да се отговори на предизвикателството на сложните бюджети на ЕС, които са трудни за разбиране както за гражданите, така и за специалистите, следва да се положат усилия за опростяване и изясняване на бюджетната информация. Това би могло да включва създаване на лесни за ползване резюмета и визуални презентации на бюджетни данни, както и осигуряване на образователни ресурси, които да помогнат на гражданите да разберат по-добре финансите на ЕС. ЕИСК препоръчва систематично позоваване на ресурсите, свързани с финансирането и прозрачността на бюджета на ЕС, в сайтове, в които подробно се описва как гражданите и предприятията могат да използват средствата на ЕС, в идеалния случай чрез „често задавани въпроси“, набори от инструменти и други достъпни формати.

3.6. ЕИСК предлага да се разработи цифрова платформа за фискална прозрачност в целия ЕС с цел повишаване на отчетността на публичните разходи. Тази лесна за ползване платформа ще интегрира съществуващите усилия, като предоставя достъп в реално време до бюджетни данни, подробности за обществените поръчки и резултатите от проектите. Като си сътрудничи с граждански технологични организации, гражданското общество и партньори от частния сектор, платформата би могла да използва техния експертен опит за създаване на привлекателни и ефективни инструменти. За да се сведе до минимум административната тежест, платформата следва да извлича данни директно от съществуващите системи, а не да изисква допълнително докладване от държавите членки. Подобна платформа би подобрила значително публичния достъп до финансовата информация на ЕС и нейното разбиране.

3.7. Участието на заинтересованите страни е от ключово значение за постигането на въздействие с тези инструменти. ЕС би могъл да насърчи ангажираността на заинтересованите страни, като предостави възможности на членовете на обществеността и организациите на гражданското общество да участват в процеса на бюджетиране и да дадат своя принос за фискалните политики. Това следва да допълни, а не да замени официалните процеси на консултации с представителните организации на гражданското общество. Участието на организираното гражданско общество следва да бъде минималното изискване при определянето на бюджетните приоритети.

3.8. Предоставянето на обучение и изграждането на капацитет за държавните служители на всички равнища, които управляват средства от МФР, както и за организациите на гражданското общество, би могло да спомогне за повишаване на фискалната прозрачност и отчетност. ЕС би могъл да осигури програми за обучение и изграждане на капацитет, за да помогне на държавните служители и организациите на гражданското общество да разберат значението на фискалната прозрачност и начините за ефективното ѝ прилагане.

3.9. Значителна пречка пред ефективната фискална прозрачност и основаното на участието бюджетиране е ниското равнище на обществена осведоменост и ангажираност. Много хора не са информирани за правото си на участие или за това как да получат достъп до данъчна информация. В рамките на всеки основен фонд следва да се предостави значителна подкрепа за провеждането на всеобхватни образователни кампании и кампании за повишаване на осведомеността заедно с гражданското общество, както и за програми за изграждане на капацитет за правителствените длъжностни лица и държавните служители относно най-добрите практики за прозрачност и ангажираност на гражданите. Тези кампании следва да бъдат насочени не само към гражданите, но и към предприятията, признавайки ролята им на ключови заинтересовани страни в икономическата среда на ЕС.

3.10. ЕС следва да даде приоритет на ангажирането на младите хора в процесите на основаното на участието бюджетиране, тъй като те са бъдещите заинтересовани страни и лица, отговорни за вземането на решения. Това може да бъде постигнато чрез разработване на подходящи за младите хора цифрови платформи и инструменти за основано на участието бюджетиране, провеждане на целенасочени информационни кампании и кампании за повишаване на осведомеността с цел информиране и ангажиране на младите хора и съвместна работа с младежки организации и образователни институции за насърчаване на участието на младите хора. Като конкретна стъпка ЕС би могъл да обмисли пилотно разработване на програма, в която младите хора да вземат решение за малък процент от съответния бюджет чрез младежки организации.

4. **Конкретни бележки и препоръки**

4.1. Въпреки че съществуват много иновативни инструменти за фискална прозрачност и основано на участието бюджетиране, те често са разпокъсани и не са широко възприети в целия ЕС. Необходима е по-голяма координация и подкрепа за гражданските технологични инициативи. Това може да бъде постигнато чрез прояви, които обединяват експерти в областта на технологиите, правителствени служители и гражданското общество, за да се създадат решения за фискална прозрачност и обществена ангажираност. В същото време ефективни платформи на равнището на държавите членки или на ЕС, като например opencoesione.it ([4]) и cohesiondata.ec.europa.eu ([5]), биха могли и следва да се превърнат в стандарт.

([4]) OpenCoesione.
([5]) Cohesiondata.

4.2. Много правителства не използват пълноценно анализа на данни и изкуствения интелект (ИИ) за повишаване на фискалната прозрачност и основаното на участието бюджетиране. Тези технологии могат да дадат по-задълбочена представа за бюджетните данни и да подобрят процеса на вземане на решения. Предвид необходимостта от предприемане на по-нататъшни действия за постигане на цифров пакт, тази област следва да бъде една от първите, които интегрират усъвършенстван анализ на данни и ИИ. Анализът на данни може да се използва за предоставяне на информация за моделите на изразходване на средствата, за прогнозиране на бюджетните резултати и за идентифициране на потенциални проблеми. Основаните на ИИ инструменти могат да се използват за анализ на големи масиви от данни, за откриване на аномалии и за предлагане на подобрения в разпределението на бюджета.

4.3. Трансграничното сътрудничество и обменът на знания в областта на фискалната прозрачност и основаното на участието бюджетиране между държавите — членки на ЕС, остават ограничени. ЕИСК препоръчва да се увеличат възможностите за такова сътрудничество в рамките на програмите, финансирани по МФР, чрез общоевропейски инициативи или регионални партньорства. Тези усилия следва да улеснят обмена на най-добри практики и разработването на съвместни решения на общите предизвикателства, свързани с прозрачността. Следва да се постави специален акцент върху насърчаването на трансграничното сътрудничество между младежките организации и младите лидери в тази област, като се гарантира, че следващото поколение участва активно в постигането на фискална прозрачност и основано на участието бюджетиране в целия ЕС.

4.4. ЕИСК отбелязва, че много инициативи за прозрачност и основано на участието бюджетиране не разполагат със стабилни механизми за оценка и мониторинг, което затруднява оценката на тяхната ефективност и извършването на необходимите подобрения. За да се преодолее това, Комитетът препоръчва да се въведат всеобхватни рамки за мониторинг, които включват редовни оценки на въздействието и канали за обратна връзка от обществеността. Тези мерки биха улеснили непрекъснатото подобряване на тези инициативи, като гарантират тяхната текуща ефективност и адекватност. ЕИСК подчертава значението на ЕСП и на процедурата по освобождаване от отговорност за изпълнение на задължението за фискалната отчетност и препоръчва този процес да бъде разгледан по-подробно и да стане по-достъпен в контекста на повишаването на фискалната прозрачност.

Интегриране на ключови аспекти на политиката на ЕС

4.5. В МФР се определят дългосрочните разходни приоритети на ЕС и разпределението на средствата, като тя действа едновременно като ограничител и фактор за фискална прозрачност и основано на участието бюджетиране. ЕИСК се застъпва за привеждане на инструментите за фискална прозрачност в съответствие със стратегическите приоритети на МФР, използвайки я като основна рамка за прилагането на тези принципи. Това привеждане в съответствие би могло да спомогне за осигуряване на финансиране и институционална подкрепа за инициативите за прозрачност, като същевременно се гарантира, че следващата МФР включва най-висока степен на прозрачност и участие. ЕИСК подчертава значението на включването на организираното гражданско общество в изготвянето на МФР чрез структурирани консултации, подобни на тези, използвани за Механизма за възстановяване и устойчивост.

4.6. Политиката на сближаване, която е от решаващо значение за намаляване на различията между регионите, е подложена на контрол в условията на нарастващ популизъм и критики към бюрокрацията в ЕС. ЕИСК счита, че повишаването на прозрачността и практиките на участие биха могли да укрепят позицията на политиката на сближаване в рамките на МФР. Това включва да се гарантира, че кохезионните фондове се разпределят по прозрачен начин, с ясни критерии и публично отчитане на резултатите, като същевременно в решенията за финансиране се интегрират процеси на бюджетиране, основани на участието. Като ангажира местните общности в определянето на начина, по който се разпределят средствата, ЕС може да насърчи по-доброто разбиране и подкрепа за политиката на сближаване, да се противопостави на критиките и да засили значението ѝ за преодоляване на регионалните неравенства. ЕИСК отбелязва, че при прилагането на основаното на участието бюджетиране трябва да се вземат предвид различните равнища на децентрализация в държавите членки. Подходите следва да бъдат достатъчно гъвкави, за да се адаптират към тези различия, като същевременно продължават да насърчават прозрачността и ангажираността на гражданите на всички равнища на управление.

4.7. Потенциалното присъединяване на Украйна, Молдова и държавите от Западните Балкани до 2030 г. ще окаже значително въздействие върху финансовата среда на ЕС. ЕИСК се застъпва за прозрачни фискални практики за подготовката за това разширяване, като подкрепя държавите кандидатки при приемането на стандартите на ЕС за фискална прозрачност и основано на участието бюджетиране. Корекциите на МФР и политиката на сближаване следва да се извършват по прозрачен начин, с участието на гражданското общество, за да се отговори на бъдещите финансови нужди на новите държави членки. Освен това активното участие на млади хора от държавите кандидатки в тези дискусии може да насърчи култура на прозрачност сред бъдещите лидери, като гарантира безпроблемна интеграция и дългосрочен ангажимент към тези принципи.

4.8. Войната на Русия срещу Украйна увеличи необходимостта от енергийна независимост, което може да влезе в противоречие с ангажиментите по Зеления пакт. ЕИСК твърди, че прозрачното бюджетиране може да спомогне за балансиране на тези конкуриращи се приоритети. ЕС трябва ясно да съобщи как планира да постигне както целите за енергийна независимост, така и целите на Зеления пакт, като гарантира участието на обществеността в тези критични решения. Инвестициите в енергийна инфраструктура следва да бъдат прозрачни и съобразени с дългосрочните цели за устойчивост, с принос от страна на младежките организации и активистите в областта на климата за устойчиви инвестиции и практики за бюджетиране.

4.9. В доклада на Енрико Лета „*Much more than a market*“ („Нещо много повече от пазар“) се подчертава значението на поддържането на конкурентоспособността на ЕС чрез иновации, производителност и икономическа стабилност. Прозрачните фискални политики и практики са от ключово значение за постигането на тези цели. ЕИСК се застъпва за прозрачно разпределяне на финансирането за иновации и за използване на бюджетиране, основано на участието, в процеса на вземане на икономически решения. Този подход може да подобри общественото разбиране и подкрепа за инициативите в областта на конкурентоспособността, като същевременно повиши легитимността и ефективността на съответните политики. ЕИСК приема и допълнителната информация, предоставена в доклада на Драги относно конкурентоспособността на ЕС, в който се подчертава необходимостта от прозрачно и ефективно разпределение на ресурсите с цел повишаване на икономическата издръжливост и капацитета за иновации на ЕС.

4.10. При прилагането на основано на участието бюджетиране е от съществено значение да се използва колективната мъдрост на организациите на гражданското общество. Тези групи, благодарение на задълбоченото си разбиране за обществените потребности, могат да спомогнат за балансиране на краткосрочните желания с дългосрочните инвестиции. ЕИСК може да улесни диалога между различните заинтересовани страни, като гарантира широк спектър от гледни точки и експертен опит в процесите на участие. Редовната оценка на тези процеси с принос от участващите организации ще бъде от решаващо значение, за да продължат да се подобряват и да останат ефективни.

Брюксел, 23 октомври 2024 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Oliver RÖPKE