C/2025/101

10.1.2025

# Avizul Comitetului Economic și Social European

# Consolidarea transparenței bugetare prin intermediul bugetării participative în UE

## (aviz din proprie inițiativă)

(C/2025/101)

Raportoare: **Elena-Alexandra CALISTRU**

| | |
|---|---|
| Decizia Adunării Plenare | 18.1.2024 |
| Temei juridic | Articolul 52 alineatul (2) din Regulamentul de procedură |
| Secțiunea competentă | Secțiunea pentru uniunea economică și monetară și coeziune economică și socială |
| Data adoptării în secțiune | 11.10.2024 |
| Data adoptării în sesiunea plenară | 23.10.2024 |
| Sesiunea plenară nr. | 591 |
| Rezultatul votului (pentru/împotrivă/abțineri) | 174/1/0 |

## 1. Concluzii și recomandări

1.1. CESE recunoaște rolul crucial al transparenței fiscale și al bugetării participative în consolidarea proceselor democratice și în consolidarea încrederii în instituțiile UE. Deși recunoaște angajamentul actual al UE față de aceste principii, CESE identifică oportunități semnificative de îmbunătățire și standardizare între statele membre.

1.2. UE ar trebui să stabilească un cadru comun pentru transparența fiscală în toate programele finanțate prin cadrul financiar multianual (CFM). Acest cadru ar trebui: a) să stabilească standarde și orientări clare pentru transparența fiscală aplicabile tuturor statelor membre; b) să pună accentul mai degrabă pe mecanisme și bune practici decât pe introducerea de noi reglementări; și c) să asigure coerența raportării și accesibilitatea informațiilor bugetare în cadrul diferitelor fonduri și programe UE. În plus, UE ar trebui să încurajeze și să sprijine statele membre în publicarea unor seturi de date de înaltă calitate privind bugetele lor și utilizarea fondurilor europene, deoarece acest lucru este esențial pentru succesul oricărei platforme de transparență fiscală la nivelul UE.

1.3. UE ar trebui să promoveze și să sprijine inițiative de bugetare participativă, în special la nivel local și regional, unde s-au dovedit a fi cele mai eficiente. Aceasta include: a) furnizarea de orientări și resurse pentru punerea în aplicare a proceselor de bugetare participativă; b) încurajarea schimbului de cunoștințe și de bune practici între statele membre; și c) integrarea elementelor participative în procesele de bugetare la nivelul UE, după caz, prin implicarea societății civile organizate, cum ar fi în deciziile de finanțare a politicii de coeziune.

1.4. UE ar trebui să dezvolte și să promoveze utilizarea platformelor digitale pentru a crește transparența fiscală și implicarea cetățenilor. Aceasta presupune: a) crearea unei platforme digitale ușor de utilizat la nivelul UE pentru accesarea și înțelegerea informațiilor bugetare; b) utilizarea analizei datelor și a inteligenței artificiale, pentru a oferi o perspectivă mai profundă asupra datelor bugetare și a îmbunătăți procesul decizional; și c) garanția că aceste instrumente digitale simplifică informațiile complexe, fără a le simplifica excesiv sau a fi populiste.

1.5. CESE recomandă ca instituțiile UE să consolideze procesele existente de supraveghere și evaluare a transparenței fiscale și a inițiativelor de bugetare participativă. Aceasta include: a) împuternicirea organismelor independente de supraveghere să monitorizeze și să auditeze finanțele publice; b) punerea în aplicare a unor mecanisme solide de evaluare a impactului și de feedback pentru inițiativele participative și privind transparența; și c) revizuirea și actualizarea periodică a standardelor și practicilor în materie de transparență pe baza rezultatelor evaluării. CESE subliniază importanța Curții de Conturi Europene (CCE) în acest proces, recomandând consolidarea rolului său în promovarea transparenței fiscale.

1.6. CESE subliniază importanța acordării de prioritate eforturilor de sensibilizare și implicare a publicului în chestiuni fiscale. Aceasta implică: a) punerea în aplicare a unor campanii cuprinzătoare de educație și sensibilizare cu privire la transparența fiscală și bugetarea participativă; b) furnizarea de programe de formare și consolidare a capacităților pentru funcționarii publici și organizațiile societății civile; și c) implicarea activă a tinerilor și a viitorilor lideri în transparența fiscală și procesele participative.

1.7. CESE dorește să se asigure că inițiativele privind transparența fiscală și bugetarea participativă sprijină și se aliniază la obiectivele esențiale ale UE, inclusiv: a) pregătirea pentru potențiala extindere a UE prin practici fiscale transparente; b) echilibrarea obiectivelor de independență energetică cu angajamentele Pactului verde prin procese bugetare clare și participative; c) sporirea transparenței și a eficacității politicii de coeziune, care reprezintă aproximativ o treime din bugetul UE; și d) sprijinirea competitivității sustenabile a UE prin finanțarea transparentă a inovării și prin luarea deciziilor economice.

1.8. CESE dorește să încurajeze intensificarea cooperării și a schimbului de cunoștințe privind transparența fiscală și bugetarea participativă în statele membre ale UE prin: a) facilitarea programelor la nivelul UE pentru schimbul de bune practici și de modele de succes; b) sprijinirea colaborărilor regionale pentru abordarea provocărilor comune în materie de transparență; și c) promovarea parteneriatelor între democrațiile consacrate și cele emergente, pentru a consolida practicile de transparență fiscală.

1.9. Prin punerea în aplicare a acestor recomandări, UE poate îmbunătăți semnificativ transparența fiscală și practicile de bugetare participativă în statele sale membre. Aceste eforturi vor contribui la creșterea încrederii publicului, la utilizarea mai eficientă a resurselor publice și la consolidarea procesului democratic în cadrul actual al democrației reprezentative. CESE subliniază că aceste măsuri sunt menite să completeze și să consolideze – și nu să înlocuiască – actualele structuri de guvernanță ale UE, conducând în cele din urmă la o cetățenie mai implicată și mai informată și la instituții mai receptive și mai responsabile.

## 2. **Context și observații generale**

2.1. Transparența fiscală și bugetarea participativă sunt componente esențiale ale bunei guvernanțe, consolidând procesele democratice care completează structurile democrației reprezentative.

2.2. În sensul prezentului aviz:

— Transparența fiscală se referă la deschiderea guvernului comunicarea informațiilor financiare. Aceasta include punerea la dispoziția publicului a datelor bugetare, furnizarea de rapoarte clare și cuprinzătoare privind veniturile și cheltuielile publice și asigurarea transparenței deciziilor financiare.

— Bugetarea participativă este un proces democratic în cadrul căruia membrii publicului decid în mod direct modul de alocare a unei părți a bugetului public. Aceasta permite implicarea comunității în deciziile bugetare, asigurând că fondurile publice sunt cheltuite în moduri care reflectă prioritățile populației.

2.3. În ciuda angajamentului UE față de transparență, există disparități semnificative în ceea ce privește transparența fiscală în diferite domenii de cheltuieli (de exemplu, agricultura, politica de coeziune) din CFM. Nu numai că există diferențe semnificative între fondurile care sunt gestionate direct de UE și cele care sunt gestionate în comun, dar există chiar diferențe majore între instrumente și niveluri. De exemplu, pentru politica de coeziune, la nivelul UE există două exemple de platforme care oferă instrumente extinse de transparență pentru monitorizarea cheltuielilor: Cohesiondata ([1]) și Kohesio ([2]) urmăresc cheltuielile aproape în timp real, dar cu diferite niveluri de detaliu, în funcție și de datele colectate la nivelul statelor membre. În același timp, Tabloul de bord privind redresarea și reziliența ([3]) nu furnizează date în timp real, ci doar o imagine *ex post* a cheltuielilor din Mecanismul de redresare și reziliență, datorită naturii sale bazate pe performanță, care leagă raportarea de îndeplinirea etapelor și obiectivelor.

2.4. UE utilizează deja mai multe mecanisme de responsabilizare, inclusiv procedura de descărcare de gestiune pentru a examina modul în care este executat bugetul, principiul parteneriatului pentru a-i implica pe cetățeni și societatea civilă în planificarea fondurilor UE și grupurile de dezbatere ale cetățenilor pentru a oferi publicului un cuvânt de spus în chestiuni legate de buget. Ultimul mecanism pune accentul în special pe participarea tinerilor, cu obiectivul ca o treime din membrii grupului să-i reprezinte pe tineri. Aceste instrumente existente oferă o bază pentru îmbunătățirea transparenței fiscale și a proceselor participative la nivelul UE.

2.5. În UE, bugetarea participativă a fost pusă în aplicare la diferite niveluri, dovedindu-se mai eficientă la nivel local, unde servește atât ca instrument decizional, cât și ca oportunitate educativă pentru cetățeni. Deși Parlamentul European și unele state membre au experimentat această abordare, practicile variază foarte mult în UE. În unele țări, bugetarea participativă este bine stabilită și integrată în structurile de guvernanță, în timp ce în altele rămâne marginală. Acest peisaj divers, în special la nivel subnațional, subliniază necesitatea esențială a unei abordări cuprinzătoare și integratoare a transparenței fiscale și a bugetării participative în întreaga UE, cu scopul de a crește implicarea publică, transparența și responsabilitatea în procesele bugetare.

2.6. Este important să recunoaștem diversele niveluri ale bugetării participative, de la nivel local până la nivelul UE. Pe măsură ce dezvoltăm aceste practici, CESE și societatea civilă organizată joacă un rol crucial în asigurarea unei participări eficiente și incluzive. Expertiza acestora și rețelele consacrate pot contribui la reducerea decalajului dintre cetățeni și procesele decizionale la nivelul UE. La nivelul UE, ar trebui să ne bazăm pe aceste organizații pentru a dezvolta modele care să încurajeze o participare amplă și semnificativă, menținând în același timp integritatea procesului.

## 3. **Observații generale și recomandări**

3.1. Având în vedere provocările cu care se confruntă instituțiile democratice din întreaga Europă, inițiativele în materie de transparență și participare oferă o oportunitate de a reconstrui încrederea. În calitate de punte de legătură între societatea civilă și instituțiile UE, CESE poate juca un rol esențial în acest proces. Prin implicarea activă a societății civile organizate în discuțiile bugetare și prin demonstrarea clară a modului în care contribuția sa influențează deciziile, putem crea o UE mai incluzivă și mai receptivă.

3.2. CESE pledează pentru dezvoltarea unui cadru comun pentru transparența fiscală în toate programele finanțate prin CFM, indiferent de nivelul de gestionare. Un cadru comun pentru transparența fiscală ar putea contribui la garanția că toate statele membre ale UE au standarde și orientări similare în materie de transparență fiscală. Acest lucru ar putea contribui la creșterea transparenței și a responsabilității în cheltuielile publice și la reducerea riscului de evaziune fiscală și corupție.

3.3. Cea mai recentă anchetă privind bugetele deschise (2023) evidențiază insuficiența cadrelor legislative și a mecanismelor de supraveghere pentru transparența fiscală și bugetarea participativă în întreaga UE. CESE recomandă stabilirea unor standarde uniforme la nivelul UE prin intermediul legislației, care să asigure o transparență consecventă indiferent de domeniul în care sunt cheltuite fondurile UE. De asemenea, CESE pledează pentru împuternicirea instituțiilor fiscale independente existente să supravegheze și să auditeze finanțele publice, mai degrabă decât să creeze noi niveluri de birocrație. Aceste măsuri ar trebui aliniate la diferitele etape ale procesului bugetar – planificare, execuție și audit – care necesită abordări participative distincte. CESE recomandă elaborarea unor seturi de instrumente specifice pentru fiecare etapă, pentru a asigura implicarea efectivă a cetățenilor pe parcursul întregului ciclu bugetar. Aceste măsuri urmăresc să abordeze disparitatea actuală a practicilor în materie de transparență între țările UE și să consolideze responsabilitatea fiscală generală.

([1]) Cohesiondata.
([2]) Kohesio.
([3]) Tabloul de bord privind redresarea și reziliența.

3.4. Creșterea participării publice la elaborarea bugetului este esențială pentru ca transparența să devină o realitate. Bugetarea participativă reprezintă un instrument puternic care poate crește transparența și responsabilitatea în ceea ce privește cheltuielile publice. UE ar putea încuraja mai multe state membre să adopte bugetarea participativă și să ofere sprijin celor care o pun deja în aplicare.

3.5. Pentru a răspunde provocării reprezentate de bugetele complexe ale UE, care sunt greu de înțeles atât pentru cetățeni, cât și pentru specialiști, ar trebui depuse eforturi pentru a simplifica și clarifica informațiile bugetare. Aceasta ar putea implica crearea de rezumate ușor de utilizat și prezentări vizuale ale datelor bugetare, precum și furnizarea de resurse educative pentru a ajuta cetățenii să înțeleagă mai bine finanțele UE. CESE recomandă să se facă referire în mod sistematic la resursele legate de finanțarea și transparența bugetului UE pe site-uri care să prezinte în detaliu modul în care cetățenii și întreprinderile pot utiliza fondurile UE, de preferat prin utilizarea sistemului de întrebări și răspunsuri, seturi de instrumente și alte formate accesibile.

3.6. CESE propune dezvoltarea unei platforme digitale la nivelul UE pentru transparența fiscală, pentru a crește responsabilitatea în domeniul cheltuielilor publice. Această platformă ușor de utilizat ar integra eforturile existente, oferind acces în timp real la date bugetare, la detalii privind achizițiile publice și la rezultatele proiectelor. Prin colaborarea cu organizațiile de tehnologie civică, societatea civilă și partenerii din sectorul privat, platforma ar putea valorifica expertiza pentru a crea instrumente atractive și eficace. Pentru a reduce la minimum sarcina administrativă, aceasta ar trebui să extragă datele direct din sistemele existente, în loc să solicite statelor membre rapoarte suplimentare. O astfel de platformă ar îmbunătăți semnificativ accesul publicului la informațiile financiare ale UE și înțelegerea acestora.

3.7. Pentru ca aceste instrumente să aibă un impact, implicarea părților interesate este esențială. UE ar putea încuraja implicarea părților interesate prin oferirea de oportunități publicului și organizațiilor societății civile de a participa la procesul de elaborare a bugetului și de a contribui la politicile fiscale. Aceasta ar trebui să completeze, nu să înlocuiască, procesele formale de consultare cu organizațiile reprezentative ale societății civile. Implicarea societății civile organizate ar trebui să fie cerința minimă pentru stabilirea priorităților bugetare.

3.8. Formarea și consolidarea capacităților funcționarilor publici, la toate nivelurile, care gestionează fonduri provenite din CFM, precum și ale organizațiilor societății civile, ar putea contribui la creșterea transparenței și responsabilității fiscale. UE ar putea oferi programe de formare și de consolidare a capacităților pentru a ajuta funcționarii publici și organizațiile societății civile să înțeleagă importanța transparenței fiscale și modul de punere în aplicare eficientă a acesteia.

3.9. Un obstacol semnificativ în calea transparenței fiscale efective și a bugetării participative este nivelul scăzut de sensibilizare și implicare a publicului. Multe persoane nu sunt informate cu privire la dreptul lor de a participa sau la modul de accesare a informațiilor fiscale. În cadrul fiecărui fond major ar trebui acordat un sprijin semnificativ pentru punerea în aplicare, împreună cu societatea civilă, a unor campanii cuprinzătoare de educare și sensibilizare, precum și a unor programe de consolidare a capacităților pentru funcționarii guvernamentali și funcționarii publici cu privire la bunele practici pentru transparență și implicarea cetățenilor. Aceste campanii ar trebui să-i vizeze nu numai pe cetățeni, ci și întreprinderile, recunoscând rolul lor ca părți interesate esențiale în peisajul economic al UE.

3.10. UE ar trebui să acorde prioritate angajării tinerilor în procesele de bugetare participativă, deoarece aceștia sunt viitoarele părți interesate și responsabilii de elaborarea politicilor. Acest lucru poate fi realizat prin dezvoltarea de platforme digitale și instrumente favorabile tinerilor pentru bugetarea participativă, prin desfășurarea de campanii specifice de informare și sensibilizare pentru a informa și implica tinerii și prin colaborarea cu organizațiile de tineret și instituțiile de învățământ pentru a promova participarea tinerilor. Ca o măsură concretă, UE ar putea lua în considerare pilotarea unui program în cadrul căruia tinerii decid asupra unui mic procent dintr-un buget relevant prin intermediul organizațiilor de tineret.

## 4. **Observații și recomandări specifice**

4.1. Deși există multe instrumente inovatoare pentru transparența fiscală și bugetarea participativă, acestea sunt adesea fragmentate și nu sunt adoptate pe scară largă în UE. Este nevoie de o mai mare coordonare și de mai mult sprijin pentru inițiativele de tehnologie civică. Acest lucru poate fi realizat prin manifestări care reunesc experți în tehnologie, funcționari guvernamentali și reprezentanți ai societății civile pentru a crea soluții în materie de transparență fiscală și implicare publică. În același timp, platformele eficiente la nivelul statelor membre sau al UE, precum opencoesione.it ([4]) și cohesiondata.ec.europa.eu ([5]), ar putea și ar trebui să devină standard.

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

4.2. Multe guverne nu utilizează pe deplin analiza datelor și inteligența artificială (IA) pentru a îmbunătăți transparența fiscală și bugetarea participativă. Aceste tehnologii pot oferi o perspectivă mai profundă asupra datelor bugetare și pot îmbunătăți procesul decizional. Având în vedere necesitatea de a lua măsuri suplimentare în vederea unui acord digital, acest domeniu ar trebui să fie unul dintre primele care integrează analiza avansată a datelor și inteligența artificială. Analiza datelor poate fi utilizată pentru a oferi informații despre modele de cheltuieli, pentru a prognoza rezultatele bugetare și a identifica eventualele probleme. Instrumentele bazate pe IA pot fi utilizate pentru a analiza seturi mari de date, a detecta anomalii și a sugera îmbunătățiri în alocările bugetare.

4.3. Colaborarea transfrontalieră și schimbul de cunoștințe privind transparența fiscală și bugetarea participativă între statele membre ale UE rămân limitate. CESE recomandă înmulțirea oportunităților pentru o astfel de colaborare în cadrul programelor finanțate prin CFM, prin inițiative la nivelul UE sau parteneriate regionale. Aceste eforturi ar trebui să faciliteze schimbul de bune practici și dezvoltarea de soluții comune la provocări comune legate de transparență. Ar trebui să se pună un accent deosebit pe încurajarea colaborărilor transfrontaliere între organizațiile de tineret și tinerii lideri din acest domeniu, garantând că generația următoare este implicată activ în promovarea transparenței fiscale și a bugetării participative în întreaga UE.

4.4. CESE observă că multe inițiative privind transparența și bugetarea participativă nu dispun de mecanisme solide de evaluare și monitorizare, ceea ce face dificilă evaluarea eficacității lor și aducerea îmbunătățirilor necesare. Pentru a soluționa această problemă, CESE recomandă punerea în aplicare a unor cadre de monitorizare cuprinzătoare, care să includă evaluări periodice ale impactului și canale de feedback publice. Aceste măsuri ar facilita îmbunătățirea continuă a acestor inițiative, asigurându-le eficacitatea și capacitatea de reacție permanente. CESE subliniază importanța CCE și a procedurii de descărcare de gestiune pentru asigurarea responsabilității fiscale și recomandă ca acest proces să fie analizat mai în detaliu și să devină mai accesibil în contextul consolidării transparenței fiscale.

***Integrarea perspectivelor-cheie de politică ale UE***

4.5. CFM stabilește prioritățile și alocările UE în materie de cheltuieli pe termen lung, acționând atât ca o constrângere, cât și ca un vector de transparență fiscală și bugetare participativă. CESE pledează pentru alinierea instrumentelor de transparență fiscală la prioritățile strategice ale CFM, acesta fiind cadrul principal pentru punerea în aplicare a acestor principii. Această aliniere ar putea contribui la asigurarea finanțării și a sprijinului instituțional pentru inițiativele legate de transparență, garantând în același timp că următorul CFM va include cel mai înalt grad de transparență și de participare. CESE subliniază importanța implicării societății civile organizate în pregătirea CFM, prin consultări structurate similare celor utilizate pentru Mecanismul de redresare și reziliență.

4.6. Politica de coeziune, esențială pentru reducerea disparităților dintre regiuni, este supusă unei analize minuțioase pe fondul creșterii populismului și al criticilor la adresa birocrației UE. CESE consideră că îmbunătățirea transparenței și a practicilor participative ar putea consolida poziția politicii de coeziune în cadrul CFM. Acest lucru presupune asigurarea unei alocări transparente a fondurilor de coeziune, cu criterii clare și raportări publice privind rezultatele, și integrarea proceselor de bugetare participativă în deciziile de finanțare. Prin implicarea comunităților locale în stabilirea modului de alocare a fondurilor, UE poate promova o mai bună înțelegere și un sprijin mai mare pentru politica de coeziune, contracarând criticile și consolidând importanța acesteia în abordarea inegalităților regionale. CESE recunoaște că punerea în aplicare a bugetării participative trebuie să țină seama de diversele niveluri de descentralizare din statele membre. Abordările ar trebui să fie suficient de flexibile pentru a ține seama de aceste diferențe, promovând în același timp transparența și implicarea cetățenilor la toate nivelurile de guvernanță.

4.7. Posibila aderare a Ucrainei, a Moldovei și a țărilor din Balcanii de Vest până în 2030 va avea un impact semnificativ asupra peisajului financiar al UE. CESE pledează pentru practici fiscale transparente în vederea pregătirii pentru această extindere, sprijinind țările candidate în adoptarea standardelor UE privind transparența fiscală și bugetarea participativă. Adaptările aduse CFM și politicii de coeziune ar trebui să se facă în mod transparent, cu contribuția societății civile, pentru a răspunde nevoilor financiare ale viitoarelor noi state membre. În plus, implicarea activă a tinerilor din țările candidate în aceste discuții poate promova o cultură a transparenței în rândul viitorilor lideri, asigurând o integrare fără probleme și un angajament pe termen lung față de aceste principii.

4.8. Războiul Rusiei împotriva Ucrainei a crescut nevoia de independență energetică, ceea ce ar putea intra în conflict cu angajamentele asumate în cadrul Pactului verde. CESE susține că o elaborare transparentă a bugetului poate contribui la echilibrarea acestor priorități concurente. UE trebuie să comunice în mod clar modul în care intenționează să atingă atât independența energetică, cât și obiectivele Pactului verde, asigurând implicarea publicului în aceste decizii esențiale. Investițiile în infrastructura energetică ar trebui să fie transparente și aliniate la obiectivele de sustenabilitate pe termen lung, cu contribuția organizațiilor de tineret și a activiștilor pentru combaterea schimbărilor climatice în ceea ce privește investițiile sustenabile și practicile bugetare.

4.9. Raportul redactat de Enrico Letta „Much More than a Market" („Mult mai mult decât o piață") subliniază importanța menținerii competitivității UE prin inovare, productivitate și stabilitate economică. Politicile și practicile fiscale transparente sunt esențiale pentru atingerea acestor obiective. CESE pledează pentru alocarea transparentă a fondurilor pentru inovare și pentru utilizarea bugetării participative în procesul decizional economic. Această abordare poate crește înțelegerea și sprijinul public pentru inițiative în domeniul competitivității, stimulând în același timp legitimitatea și eficacitatea politicilor conexe. CESE ia notă, de asemenea, de informațiile complementare furnizate de raportul Draghi privind competitivitatea UE, care subliniază și necesitatea alocării transparente și eficace a resurselor pentru a stimula reziliența economică și capacitatea de inovare a UE.

4.10. La punerea în aplicare a bugetării participative, este esențial să se facă apel la înțelepciunea colectivă a organizațiilor societății civile. Aceste grupuri, cu înțelegerea lor profundă a nevoilor societății, pot contribui la echilibrarea dorințelor pe termen scurt cu investiții pe termen lung. CESE poate facilita dialogul între diversele părți interesate, asigurându-se că procesele participative beneficiază de o gamă largă de perspective și expertiză. Evaluarea periodică a acestor procese, cu contribuția organizațiilor participante, va fi esențială pentru ca ele să se îmbunătățească în continuare și să rămână eficiente.

Bruxelles, 23 octombrie 2024.

*Președintele*
*Comitetului Economic și Social European*
Oliver RÖPKE