

CONV 679/03

CERCLE II 6

RAPORTTI

Lähettiläjä:	Talousarviomenettelyä käsittelevän pohdintaryhmän puheenjohtaja
Vastaanottaja:	Valmistelukunnan jäsenet
Asia:	Talousarviomenettelyä käsittelevän pohdintaryhmän loppuraportti

Talousarviomenettelyä käsittelevä pohdintaryhmä päätti työskentelynsä 4.4.2003 pidetyssä kokouksessa, jossa se tarkasteli puheenjohtajansa Henning Christophersenin sille toimittamaa raporttiehdotusta.

Kahdessa aikaisemmassa kokouksessaan pohdintaryhmä oli tarkastellut kysymyksiä, jotka kuuluivat puheenjohtajiston sille yksinkertaistamista käsittelevän työryhmän työn perusteella antamaan toimeksiantoon. Tarkemmin sanottuna tehtävään kuului seuraaviin kysymyksiin vastaaminen:

- a) *"Millä tavalla rahoitusnäkymät on syytä sisällyttää perustuslakiin? Tämän kysymyksen yhteydessä on ratkaistava rahoitusnäkymiä koskevien määräysten kantavuus ja tämän mukaisesti se, kuinka yksityiskohtaisiksi ne on laadittava. Pohdintaryhmän on myös tarkasteltava menettelyä, jolla monivuotiset rahoitusnäkymät hyväksytään.*

b) *Millaiset ovat yksinkertaistetun talousarviomenettelyn konkreettiset menettelytavat? Tämän kysymyksen yhteydessä on erityisesti tarkasteltava menojen jakamista pakollisiin ja muihin kuin pakollisiin menoihin sekä jaottelun seurauksia"*¹.

Pohtiessaan yleisesti talousarviomenettelyjen yksinkertaistamista pohdintaryhmä otti huomioon kaksi seikkaa, jotka valmistelukunnan yksinkertaistamista käsittelevässä työryhmässä oli jo esitetty²:

- Rahoitusnäkymien perustuslakiin sisällyttämisen (jolloin niistä tulisi oikeudellisesti velvoittavia) ja talousarviomenettelyn yksinkertaistamisen (mikä merkitsisi erityisesti pakollisia menoja ja muita kuin pakollisia menoja koskevien menettelyjen erojen poistamista) olisi oltava sidoksissa toisiinsa.
- Menettelyjä yksinkertaistamalla niistä on tehtävä ymmärrettävämpiä, selkeämpiä ja kansalaisille läpinäkyvämpiä, mutta myös legitiimimpiä. Tässä tarkoituksessa on säilytettävä toimielinten välinen tasapaino ja yhteistoimintakäytäntö molempien budjettivallan käyttäjien eli Euroopan parlamentin ja neuvoston välillä kaikissa talousarviota koskevissa menettelyissä³.

A. RAHOITUSNÄKYMIEIN SISÄLLYTTÄMINEN PERUSTUSLAKIIN

Pohdintaryhmä aloitti työskentelynsä tarkastelemalla, mitä ongelmia rahoitusnäkymien perustuslakiin sisällyttämiseen liittyy.

¹ CONV 612/03

² CONV 424/02

³ Useat jäsenet ovat ilmoittaneet, että heidän lopullinen kantansa riippuu toimielinten välisestä tasapainosta, joka on seurausta kaikista omien varojen järjestelmää, rahoituskehystä ja vuotuista talousarviota koskevista menettelyistä.

Rahoitusnäkymiä käsitellään tällä hetkellä toimielinten välisessä sopimuksessa talousarviota koskevasta kurinalaisuudesta ja talousarviomenettelyn parantamisesta. Rahoitusnäkymissä asetetaan puitteet vuotuiselle talousarviomenettelylle vahvistamalla kussakin otsakkeessa vuotuiset enimmäismäärät maksusitoumusmäärärahoille ja vuotuinen enimmäismäärä maksumäärärahoille noudattaen omista varoista annetussa neuvoston päätöksessä olevaa omia varoja koskevaa enimmäismäärää⁴. Toimielinten väliseen sopimukseen kuuluvat myös määräykset eri otsakkeisiin kirjattujen määrärahojen erityispiirteistä ja joustovälineestä, jolla voidaan reagoida välittömästi tarvitsematta muuttaa rahoitusnäkymien enimmäismääriä, menettelytapoja, toimielinten välisiä neuvottelumenettelyjä jne.⁵

Aluksi tarkasteltiin nimityksiä. Koska termistä "rahoitusnäkymät" ei selkeästi ilmene säädöksen sisältö, pohdintaryhmä piti parempana nimitystä "monivuotinen rahoituskehys".

Pohdintaryhmässä käydyssä keskustelussa tuotiin esiin, että on olemassa kolme tasoa, jotka on otettava huomioon käsiteltäessä "rahoituskehysten" perustuslakiin sisällyttämiseen liittyviä konkreettisia menettelyjä. On tiedettävä, mitkä "monivuotista rahoituskehystä" koskevista määräyksistä on sisällytettävä perustuslain I osaan, mitkä II osaan ja mitkä niistä on jätettävä johdetun oikeuden alaan perustuslain nojalla annettavina säädöksinä.

⁴ Neuvoston päätös, tehty 29 päivänä syyskuuta 2000 EYVL L 253, 7.10.2000, s. 42. Tässä päätöksessä vahvistetaan omien varojen enimmäismääräksi 1,27 prosenttia unionin bruttokansantulosta (1,24 prosenttia uuden tilijärjestelmän mukaan).

⁵ Viimeisellä 6 päivänä toukokuuta 1999 tehdyllä sopimuksella on kodifioitu monta aikaisempaa sopimusta, jotka koskivat erityisesti säädösten ja talousarvion suhdetta, menojen luokittelua ja toimielinten väliseen yhteistyömenettelyyn liittyviä menettelytapoja (EYVL C 172, 18.6.1999, s.1).

Perustuslain I osa

Pohdintaryhmän käsittelyn tuloksia odottaessaan puheenjohtajisto on jo esittänyt valmistelukunnalle ehdotuksen 40 artiklaksi, jossa rajoitetaan toteamaan, että rahoitusnäkymät ovat vuosittaista talousarviota sitovia, mutta jossa jätetään kaikki muut rahoitusnäkyymiin liittyvät seikat, kuten päätöksentekomenettely, vahvistettaviksi perustuslain II osassa.

Enemmistö pohdintaryhmän jäsenistä katsoo, että "monivuotisesta rahoituskehyksestä" on säädettävä erityisessä artiklassa. Tämän artiklan, jonka numero voisi olla 39 a, on oltava juuri ennen vuotuista talousarviomenettelyä koskevaa artiklaa ja siinä on mainittava seuraavat seikat:

- 39 a artiklassa on täsmennettävä, että "monivuotinen rahoituskehys" on vuotuista talousarviota sitova ja että sillä on tarkoitus varmistaa unionin menojen kehittyminen hallitusti.
- Kyseiseen artiklaan on erityisesti sisällytettävä periaate, jonka mukaan "rahoituskehyksessä" vahvistetaan maksusitoumusmäärärahoja koskevien vuotuisten ylärajojen sitovat määrät kussakin otsakkeessa unionin omien varojen asettamissa rajoissa.
- Tässä artiklassa on mainittava myös oikeusperusta, jolla toimielimille annetaan toimivalta vahvistaa tietyksi ajanjaksoksi itse "rahoituskehyksen" sisältämä säädös ja myös päätöksentekomenettely.

Pohdintaryhmä tarkasteli useita toimielinten asemaan ja äänestyssääntöihin liittyviä kysymyksiä "rahoituskehyksen" hyväksymismenettelyssä:

Ensiksi kysymys siitä, millainen menettelyn neuvostossa on oltava. Tällä hetkellä Eurooppa-neuvosto päättää rahoitusnäkymistä yhteisellä sopimuksella ja myöhemmin niistä tehdään toimielinten välinen sopimus. Pohdintaryhmän jäsenten enemmistö katsoo, että sen jälkeen kun "monivuotinen rahoituskehys" on otettu perustuslakiin, sen hyväksyminen on neuvoston⁶ asia.

Jos nykyinen tasapaino olisi säilytettävä, neuvoston olisi tehtävä ratkaisu yksimielisesti. Pohdintaryhmä on tietoinen siitä, että yksimielisyyden edellyttäminen merkitsee vakavaa lamaantumisen vaaraa laajentuneessa Euroopassa, erityisesti tällaisella alalla, jolla on taattava päätösten tekeminen annetuissa määräajoissa unionin toiminnan ja sen politiikkojen rahoituksen varmistamiseksi. Tästä syystä suurin osa pohdintaryhmän jäsenistä katsoo, että yksimielisyys on perustuslaissa yleisesti, ja erityisesti tällä alalla, korvattava vahvistetulla määräenemmistöllä, joka valmistelukunnan olisi määriteltävä. Jos valmistelukunta ei määrittele vahvistettua määräenemmistöä, suurin osa ryhmän jäsenistä katsoo, että tällä alalla on käytettävä määräenemmistöä.

Toinen kysymys on Euroopan parlamentin rooli. Kuten edellä kuvattiin, nykyinen tilanne on se, että valtion- ja hallitusten päämiesten tehtyä päätöksen rahoitusnäkymistä, niistä tehdään toimielinten välinen sopimus, ja niistä "neuvotellaan" siten toimielinten välillä. Suurin osa ryhmän jäsenistä katsoo, että parlamentin nykyinen asema turvataan, jos se osallistuu menettelyyn antamalla puoltavan lausunnon. Lisäksi olisi määrättävä sovittelumekanismista, jolla helpotetaan neuvoston ja parlamentin välistä neuvottelua ja sopimukseen pääsemistä.

⁶ Pohdintaryhmä tarkasteli myös sitä, millaisen neuvoston kokoonpanon olisi vastattava tästä menettelystä. Odottaessaan valmistelukunnan päätelmiä siitä, mitkä ovat neuvoston tehtävät ja kokoonpano, pohdintaryhmä katsoo, että mahdollisimman korkealla poliittisella tasolla kokoontuvan neuvoston, eli joko Eurooppa-neuvoston, jos sille perustuslaissa annetaan toimivalta antaa säädöksiä, tai neuvoston kokoonpanossa, jonka muodostavat valtion- ja hallitusten päämiehet, on tehtävä "monivuotista rahoituskehystä" koskevat päätökset.

Lainsäädäntöaloitteen olisi kuuluttava komissiolle. Tällä ei kuitenkaan haluta ennakoon vaikuttaa neuvoston äänestysääntöihin siinä tapauksessa, että yksimielisyys päätettäisiin korvata vahvistetulla määräenemmistöllä. Joka tapauksessa on määrättävä komission aloitteen johdosta tehtävästä poikkeuksesta neuvostossa äänestämisen osalta.⁷

Mahdollinen sanamuoto voisi olla seuraava: "Neuvosto hyväksyy [kokoonpanossa, jonka muodostavat valtion- tai hallitusten päämiehet – Eurooppa-neuvosto] komission ehdotuksesta ja Euroopan parlamentin puoltavan lausunnon saatuaan [vahvistetulla määräenemmistöllä / määräenemmistöllä] lain monivuotisesta rahoituskehyksestä".

- Pohdintaryhmä katsoo lisäksi, että "rahoituskehys" on mainittava 39 artiklan 5 kohdassa⁸ kurinalaisen budjettipolitiikan viitekehyksenä yhdessä omien varojen enimmäismäärän kanssa.

Perustuslain II osa

Pohdintaryhmä yksilöi useita seikkoja, jotka voitaisiin ottaa "rahoituskehystä" koskevaan artiklaosaan perustuslain II osassa.

⁷ Ks. nykyinen EY:n perustamissopimuksen 250 artikla.
⁸ CONV 602/03

1. Artikloissa on määrättävä yksityiskohtaisemmin kuin I osassa, että "rahoituskehyksessä" vahvistetaan:

- vuosittaiset enimmäismäärät maksusitoumusmäärärahoille siten, että otsakkeiden lukumäärä on rajattu
- ja
- vuosittainen enimmäismäärä maksumäärärahoille, joiden on joka tapauksessa oltava omien varojen enimmäismäärän mukaiset.

Näiden määrien hallittu kehittyminen ja näiden käsitteiden – maksusitoumusmäärärahojen enimmäismäärät ja maksumäärärahojen enimmäismäärät omien varojen enimmäismäärän mukaisesti – väliset suhteet on määriteltävä nimenomaan "rahoituskehyksessä".

Pohdintaryhmä katsoo, että menoja koskevia otsakkeita ei pidä täsmentää perustuslaissa, vaan siinä on sitä vastoin määrättävä, että sitovat enimmäismäärät koskevat vain rajattua otsakkeiden määrää, jotta talousarviossa olisi mahdollista ottaa myöhemmin käyttöön lisää otsakkeita.

2. Perustuslain II osan määräyksissä on myös määrättävä joustovälineen periaatteesta. Sen tarkoituksena olisi, että voitaisiin budjettivuoden kuluessa kattaa tarpeet, joita ei ole otettu huomioon "rahoituskehyksessä". Sen jälkeen kun periaate on sisällytetty perustuslakiin, joustovälineen täytäntöönpanosäännöistä määrääminen voidaan jättää "rahoituskehykseen".

Jousto voitaisiin esimerkiksi voimassa olevan toimielinten välisen sopimuksen mukaisesti toteuttaa tietynsuuruuisella määrärahalla, jolla on tarkoitus rahoittaa konkreettisia menoja, joita ei voitaisi rahoittaa minkään muun otsakkeen käytettävissä olevien enimmäismäärien puitteissa. Se voitaisiin toteuttaa myös perustamalla yksi tai useampi rahasto.

3. Perustuslaissa on nimenomaisesti vahvistettava "rahoituskehyn" kattaman ajanjakson pituus, jonka on oltava vähintään viisi vuotta.

Pohdintaryhmä tarkasteli kysymystä "rahoituskehyn" voimassaoloajan sitomisesta Euroopan parlamentin vaaleihin ja komission toimikauteen ja päätti, ettei perustuslaissa pidä

luoda tällaista sidosta. Tämä ei estä mahdollisesti myöhemmin luomasta tällaista käytäntöä, jos toimielimet niin päättäisivät.⁹

4. Koska "monivuotisesta rahoituskehyksestä" pitäisi tulla vuosittaista talousarviomenettelyä sitova, on välttämätöntä säätää menettelystä, jolla voidaan edetä, jos "monivuotisen rahoituskehymen" hyväksymismenettelyssä ei mahdollisesti saada aikaan ratkaisua. Tätä menettelyä kuvattaisiin perustuslain II osan määräyksissä. Pohdintaryhmä ehdottaa, että tällaisena menettelynä olisi edellisen "rahoituskehymen" viimeisen voimassaolovuoden jatkaminen.
5. Perustuslain II osan jossakin artiklassa on määriteltävä pääperiaate, jonka mukaan "rahoituskehymen" voivat sisältyä kaikki muut vuosittaisen talousarviomenettelyä helpottavat määräykset. Niillä tarkoitetaan vain "rahoituskehymen" soveltamiseen läheisesti liittyviä määräyksiä.
6. Perustuslain II osan määräyksissä on myös määrättävä, että budjettivallan käyttäjä ja komissio valvovat, että unionilla on käytettävissään tarvittavat varat, joiden avulla se voi täyttää oikeudelliset velvoitteensa kolmansia osapuolia kohtaan. Tämä periaate on seurausta unionin oikeushenkilöllisyydestä ja siitä, että sillä voi olla oikeudellisia velvoitteita. Itse asiassa on kysymys siitä, että nimenomaisesti tunnustetaan, että tietyt menot ovat oikeudellisesti sitovia.

⁹ Jotkut pohdintaryhmässä ovat esittäneet "kehystä", josta kävisivät ilmi jonkin politiikan rahoitukseen liittyvät seikat usean vuoden ajalta. Käytäntö vahvistaa tämän lähestymistavan, koska rahoitusnäkyvien yhteydessä on aina annettu useita unionin politiikkoja koskevia lainsäädäntötoimia, joilla on merkittäviä talousvaikutuksia. Olisi kuitenkin teknisesti ja oikeudellisesti mahdotonta säätää perustuslaissa säännöllisistä lainsäädäntöuudistuksista, jotka liittyisivät "monivuotisen rahoituskehymen" vahvistamiseen. Tämä ei vaikuta myöhempään mahdolliseen käytäntöön.

7. Perustuslain II osassa olisi oltava määräys, joka mahdollistaa tarvittaessa monivuotisen rahoituskehityksen muuttamisen kesken kauden tilanteissa, joita ei ole ennakoitu. Muuttamiseen sovellettaisiin samaa menettelyä kuin monivuotisen rahoituskehityksen hyväksymiseen ja se olisi mahdollista unionin omien varojen rajoissa.

"Monivuotista rahoituskehystä" koskeva oikeussäädös

Puheenjohtajiston 24 artiklasta ja sitä seuraavista artikloista tekemän ehdotuksen mukaisesti oikeussäädös olisi laki¹⁰. Se olisi poikkeus pääsäännöstä, koska sitä ei annettaisi lainsäätämisyjärjestyksessä. Lisäksi siihen olisi sovellettava avoimuutta ja toissijaisuutta koskevia määräyksiä.

Kyseisellä säädöksellä pantaisiin täytäntöön perustuslain I ja II osassa olevat määräykset sellaisina kuin ne on esitetty edellä.

A. VUOTUINEN TALOUSARVIOMENETTELY

Pohdintaryhmä tarkasteli vuotuisen talousarviomenettelyn toteuttamistapaa oman "monivuotista rahoituskehystä" koskevan työskentelynsä pohjalta. Se otti tarkastelussa huomioon, että jos monivuotinen rahoituskehys otetaan mukaan perustuslakiin, se sitoo oikeudellisesti toimielimiä – Euroopan parlamenttia, neuvostoa ja komissiota – silloin kun nämä käyttävät talousarviota koskevia toimivaltuuksiaan.

¹⁰ Eräät pohdintaryhmän jäsenet ovat esittäneet, että "monivuotinen rahoituskehys" annettaisiin organisaation lailla. Kyseinen väline ei tällä hetkellä ole valmistelukunnassa keskusteltavana olevassa 24 artiklaa koskevan ehdotuksen luettelossa.

Nykyisen talousarviomenettelyn ensimmäisessä vaiheessa komissio esittää alustavan talousarvioesityksen. Talousarvioesityksen taas laatii neuvosto. Pohdintaryhmä katsoo, että komissiolle olisi annettava valta esittää talousarvioesitys. Näin ollen komissio voisi muuttaa ehdotustaan aina sovittelumenettelyvaiheeseen saakka¹¹. Jos lisäksi menettelyn määräaikoja tiukennetaan, tarve muuttaa ensimmäistä esitystä on vähäisempi.

Toisaalta pohdintaryhmä katsoo, että aloiteoikeuden antaminen komissiolle ei saa vaikuttaa neuvoston äänestysääntöihin. Kuten "monivuotisen rahoituskehysten" tapauksessa, tässäkin on määrättävä poikkeuksesta siihen, miten komission aloite vaikuttaa neuvostossa vaadittavaan enemmistöön.¹²

Pohdintaryhmä katsoo, että on lakattava erottamasta toisistaan pakolliset menot ja ei-pakolliset menot. Koska pakollisten ja ei-pakollisten menojen välinen ero on menettänyt merkityksensä eikä sillä ole selkeitä perusteita ja koska se on suureksi osaksi syynä talousarviomenettelyn monimutkaisuuteen, pohdintaryhmän jäsenet katsovat, että ero ei ole enää perusteltu.

Tämän eron poistaminen edellyttää talousarviota koskevan kurinalaisuuden vahvistamista siten, että "rahoituskehys" virallistetaan perustuslaissa, ja varsinkin siten, että mukaan otetaan jo mainittu periaate, jonka mukaan budjettivallan käyttäjä ja komissio huolehtivat siitä, että käytettävissä on varat, joiden avulla unioni voi täyttää oikeudelliset velvoitteensa kolmansia osapuolia kohtaan. Itse asiassa kyseessä on oikeudellisesti sitovien menojen uudelleen määrittely.

¹¹ Ks. jäljempänä menettelyn toteuttaminen käytännössä.

¹² Ks. nykyinen EY-sopimuksen 250 artikla.

On kuitenkin syytä huomauttaa, että jotkut jäsenet hyväksyvät pakollisten ja ei-pakollisten menojen välisen menettelyeron poistamisen vain sillä edellytyksellä, että tunnustetaan periaate, jonka mukaan talousarvioon merkitään määrärahat, jotka tarvitaan kansainvälisistä sopimuksista ja lainsäätämisjärjestyksessä hyväksyttävistä säädöksistä johtuvien rahoitusvelvoitteiden täyttämiseksi, että nykyiset päätöksentekomenettelyt säilytetään tietyissä unionin politiikoissa ja että toimielinten välinen tasapaino säilytetään.

Jotkut pohdintaryhmän jäsenet ovat ehdottaneet, että määrättäisiin erityisistä menettelytavoista yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa varten.

Toimielimet ovat kehittäneet neuvottelu- ja sovittelukäytäntöjä, jotka on osaksi kodifioitu vuoden 1999 toimielinten välisellä sopimuksella ja jotka ovat nykyään talousarviomenettelyn tärkeitä osatekijöitä. Ryhmä katsoo, että nämä käytännöt on virallistettava uudessa talousarviomenettelyssä, jotta toimielinten välillä viime vuosikymmenenä luotu yhteistoimintakäytäntö voidaan säilyttää.

Myöhempanä käsiteltävää sovittelukomiteaa lukuun ottamatta parlamentin, neuvoston ja komission edustajat yhteen saattava kolmikantajärjestely olisi virallistettava varsinkin talousarvion valmisteluvaiheessa järjestelynä, jonka puitteissa neuvotellaan seuraavan varainhoitovuoden valmisteilla olevaa talousarviota koskevista tavoitteista.

Vuotuisen talousarviomenettelyn toteuttamistapa

Nykyään talousarvion hyväksyminen on tulosta budjettivallan käyttäjien eli Euroopan parlamentin ja neuvoston yhteistyöstä, jossa molemmat suorittavat kaksi käsittelyä. Silloin kun ne eivät ole samaa mieltä keskenään, neuvosto tekee vahvistetulla määräenemmistöllä lopullisen päätöksen pakollisista menoista ja parlamentti ei-pakollisista menoista.

Jos lakataan tekemästä ero pakollisten ja ei-pakollisten menojen välillä ja "monivuotinen rahoituskehys" otetaan mukaan perustuslakiin, vuotuisen talousarvion hyväksymismenettelyä voidaan yksinkertaistaa ja sen kesto lyhentää. Lisäksi voidaan vahvistaa menettelytavat, joita käytännöllisyyden vuoksi on täytynyt ryhtyä soveltamaan, vaikka niistä ei määrätä perustamissopimuksessa.

Pohdintaryhmän keskustelussa on yksilöity tärkeimmät keinot, joiden avulla talousarviomenettelystä saadaan yksinkertaisempi ja lyhyempi.

Talousarviomenettely alkaisi virallisesti 1. syyskuuta komission ehdotuksella, joka osoitetaan neuvostolle ja parlamentille. Ehdotuksessa otetaan huomioon kunkin toimielimen laatimat menoennusteet ja talousarvion painopisteistä heinäkuun lopussa käytyjen kolmikantakeskustelujen tulokset.

Ryhmän jäsenet katsovat, että riittää, että kumpikin toimielin käsittelee komission ehdotusta kerran. Käsittelyjen järjestyksestä on eriäviä näkemyksiä. Jotkut kannattavat sitä, että ensin neuvosto vahvistaisi kantansa määräenemmistöllä ja toimittaisi sen parlamentille. Tätä seuraisi ensimmäinen käsittely parlamentissa, joka tekee ratkaisunsa jäsentensä enemmistöllä. Parlamentilla olisi tällöin kolme eri mahdollisuutta:

- Ei ilmaise kantaansa: talousarvio katsotaan hyväksytyksi.
- Hyväksyy neuvoston kannan: talousarvio katsotaan hyväksytyksi.
- Esittää tarkistuksia neuvoston kantaan: kutsutaan koolle sovittelukomitea.

Toiset pitävät parempana sitä, että parlamentin ensimmäinen käsittely edeltää neuvostossa suoritettavaa käsittelyä, minkä jälkeen noudatettaisiin edellä esitettyä menettelytapaa.

Sovittelukomitean kokoonpano olisi nykyisen yhteispäätösmenettelyn mukainen: Kaikki neuvoston jäsenet ja yhtäläinen määrä parlamentin edustajia. Sovittelukomitealla on kaksi mahdollisuutta:

- a. Se hyväksyy yhteisen tekstin
- b. Se ei hyväksy yhteistä tekstiä.

Jos sovittelukomitea hyväksyy yhteisen tekstin, se annetaan molemmille toimielimille, joiden on tietyssä määräajassa hyväksyttävä tai hylättävä se (neuvostossa määräenemmistöllä ja parlamentissa jäsenten enemmistöllä). Jos molemmat toimielimet hyväksyvät tekstin, talousarvio katsotaan hyväksytyksi.

Ryhmän jäsenet ovat kahta eri mieltä mekanismista, jonka avulla ratkaistaan tapaukset, joissa toinen toimielimistä hylkää yhteisen tekstin tai komitea ei ole hyväksynyt yhteistä tekstiä:

- Jotkut ehdottavat, että mallina käytetään nykyistä ei-pakollisten menojen menettelyä: Parlamentti ilmaisee kantansa neuvoston tarkistuksiin kunkin budjettikohdan osalta, josta ei ole päästy yhteisymmärrykseen. Aivan kuten nykyään ei-pakollisia menoja koskevassa menettelyssä, parlamentti voisi hylätä neuvoston tarkistuksia vain jos sen puolesta äänestää jäsenten enemmistö ja se saa kolme viidesosaa annetuista äänistä¹³. Jos tällaista enemmistöä ei saavuteta, neuvoston ehdottama muutos katsotaan hyväksytyksi. Parlamentti suorittaisi lopullisen äänestyksen jäsentensä enemmistöllä.

¹³ Ne ryhmän jäsenet, jotka kannattavat tätä vaihtoehtoa, katsovat, että neuvoston tarkistusten hylkäämiseksi tarvittava enemmistö ei missään tapauksessa saa olla alle enemmistön, jota nykyään edellytetään ei-pakollisten menojen osalta: parlamentin jäsenten enemmistö ja kolme viidesosaa annetuista äänistä.

- Toiset pitävät parempana järjestelmää, jossa parlamentti hyväksyy sellaisen talousarvion, jossa niihin budjettikohtiin, joista ei ole päästy yhteisymmärrykseen, säädetään alin neuvoston tai parlamentin ehdottama määrä tai edellisen vuoden määrä, jos se on korkeampi.¹⁴ Tässä tapauksessa ei suoritettaisi parlamentin lopullista äänestystä.

Talousarviomenettely päättyisi joulukuun puolivälissä parlamentin puhemiehen allekirjoituksella.

Taloushallinto

Pohdintaryhmässä tuotiin esiin toinen kysymys, joka ei varsinaisesti kuulu ryhmän toimeksiantoon, sillä se koskee taloushallintoa. Ryhmän jäsenet suosittavat puheenjohtajistolle ja valmistelukunnalle, että moitteettoman taloudenhoidon periaatetta vahvistetaan. He katsovat lisäksi, että olisi lisättävä demokraattista valvontaa, jolla on tarkoitus tarkastaa, onko toteutuneilla menoilla saavutettu ennalta asetetut tavoitteet. Komissio voisi laatia tästä asiasta kertomuksen, joka voitaisiin esittää Euroopan parlamentille, kun talousarvion toteuttamista koskeva vastuuvapaus myönnetään. Tällainen arviointi olisi erittäin hyödyllinen myös budjettivallan käyttäjälle sen laatiessa vuotuista talousarviota¹⁵.

¹⁴ Jotkut jäsenet ehdottivat, että kirjataan talousarviossa edellisenä vuonna ollut määrä. Toiset jäsenet huomauttivat, että tämä viimeinen vaihtoehto on ristiriidassa sen periaatteen kanssa, jonka mukaan talousarviossa on oltava varat, joilla unioni voi täyttää oikeudelliset velvoitteensa kolmansia osapuolia kohtaan.

¹⁵ Ks. asiak. CONV 653 ja yksinkertaistamista käsittelevän työryhmän valmisteluasiakirja 23.