

AD 2/26

LIMITE

CONF-ME 2

ДОКУМЕНТ ПО ПРИСЪЕДИНЯВАНЕТО

Относно: ОБЩА ПОЗИЦИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ
– Глава 32: „Финансов контрол“

ОБЩА ПОЗИЦИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

Преговорна глава 32: „Финансов контрол“

Настоящата позиция на Европейския съюз се базира на неговата основна позиция за Конференцията за присъединяване с Черна гора (AD 23/12 CONF-ME 2) и се подчинява на залегналите в нея принципи за водене на преговорите, а именно:

- становище, изразено от една от страните по определена преговорна глава, по никакъв начин не предопределя позицията, която може да бъде зета по други глави;
- договореностите, дори и частични, постигнати в хода на преговорите по глави, които подлежат на разглеждане в последователен ред, не могат да се считат за окончателни преди постигането на цялостно споразумение;
- изискванията, изложени в точки 24, 28, 41 и 44 от рамката за преговори.

ЕС насърчава Черна гора да продължи процеса на привеждане на законодателството си в съответствие с достиженията на правото на ЕС и тяхното ефективно въвеждане и прилагане, както и като цяло да разработи още преди самото присъединяване политики и инструменти, възможно най-близки до тези на ЕС.

ЕС отбелязва, че в преговорните си позиции AD 8/14 CONF-ME 4 и AD 30/25 CONF-ME 14 Черна гора приема достиженията на правото на ЕС по глава 32, които са в сила към 18 ноември 2025 г., и заявява, че ще бъде готова да ги прилага към датата на присъединяването си към Европейския съюз.

Държавен вътрешен финансов контрол (ДВФК)

ЕС отчита, че Черна гора е разработила всеобхватна регулаторна, политическа, институционална и оперативна рамка за вътрешен контрол и одит, която е в съответствие с международните стандарти. ЕС очаква оперативната рамка на Черна гора за държавния вътрешен финансов контрол да бъде допълнително укрепена, особено по отношение на публичните предприятия и общините. Целите и действията на политиката за вътрешен контрол са част от стратегията за реформа на публичната администрация за периода 2022–2026 г. и програмата за реформа на управлението на публичните финанси за периода 2022–2026 г., като се гарантира, че реформата и прилагането на държавния вътрешен финансов контрол се разглеждат като неразделна част от по-широката реформа на публичната администрация.

Освен това ЕС отбелязва, че Черна гора непрекъснато подобрява ефективното прилагане на управленската отчетност в публичната администрация, за да продължи да подкрепя функционирането на системата на държавния вътрешен финансов контрол и ефикасното управление на административните и бюджетните ресурси. ЕС приканва Черна гора да гарантира пълното прилагане на регулаторната рамка относно управленската отчетност съгласно поетия ангажимент, включително чрез подробно определяне на задълженията и по-голямо делегиране на правомощия, фискална дисциплина, защита на активите, определяне на цели и докладване при пълно зачитане на текущия бюджет, счетоводните изисквания и други приложими реформи.

ЕС отчита продължаващия напредък в актуализирането на първичното и вторичното законодателство, свързано с държавния вътрешен финансов контрол, с цел по-нататъшно привеждане в съответствие със стандартите на ЕС и международните стандарти и преодоляване на предизвикателствата, свързани с практическото прилагане. Въз основа на тази укрепена рамка ЕС отчита напредъка, по-специално чрез приемането на вторично законодателство, в което се уточняват правилата и насоките за вътрешен контрол и се укрепва административният капацитет за тяхното прилагане в публичния сектор, включително в областта на управлението на риска и нередностите.

ЕС приветства по-специално последните регулаторни подобрения, които укрепват управлението и управленската отчетност в управлението на бюджета и човешките ресурси, повишават качеството и независимостта на вътрешния одит чрез хармонизиране с международните стандарти и установяват по-ефективна рамка за управление на риска и проследяване на нередностите.

ЕС насърчава Черна гора да продължи да гарантира, че бъдещото стратегическо развитие на системите за вътрешен контрол и свързаните с тях разпоредби са добре съгласувани с текущите изменения на законодателството относно управлението на публичните финанси и реформата на публичната администрация. Освен това ЕС приканва Черна гора да гарантира, че бъдещото стратегическо развитие на системите за вътрешен контрол е насочено към повишаване на осведомеността на ръководството и служителите на публичните институции относно необходимостта от ефективно спазване на правилата за вътрешен контрол и вътрешен одит с цел добро управление на бюджетните и административните ресурси.

ЕС отбелязва непрекъснатия напредък в укрепването на оперативната рамка за вътрешен одит и нейното функциониране чрез подобряване на методологията, повишено осигуряване на качеството и професионализация на системата за вътрешен одит, включително сертифицирането и обучението на вътрешни одитори. ЕС очаква Черна гора (1) да подобри допълнително производителността на функциите за вътрешен одит чрез засилване на сътрудничеството между управителните органи и вътрешните одити; (2) да продължи да подобрява административния капацитет чрез разширяване на професионалното обучение и сертифициране, за да се преодолее недостигът на персонал и да се ускори процесът на систематизиране на работните места и редовното попълване на свободните работни места; (3) да подобри планирането, документирането и докладването в областта на одита с цел повишаване на производителността и намаляване на административното натоварване. По отношение на управлението на риска ЕС отбелязва осезаем напредък в създаването на всеобхватна регулаторна и институционална рамка като част от процесите на управление и вътрешен контрол в публичната администрация на Черна гора. ЕС отчита повишената ефективност на системата, както се вижда от нарастващия брой субекти с определени служители за управление на риска и създадени регистри на риска в публичния сектор.

По отношение на управлението на нередностите ЕС отбелязва, че регулаторната рамка е добре установена и предоставя подходящи насоки за прилагането ѝ. Цялостната система за предотвратяване и справяне с нередностите беше допълнително съгласувана и укрепена, с по-ясни институционални отговорности и процедури. Освен това ЕС отбелязва увеличаването на броя на определените служители за управление на нередностите, както и констатираното увеличение на прозрачно докладваните случаи на предполагаема измама. ЕС очаква Черна гора да продължи да укрепва административния капацитет, за да гарантира по-ефективно прилагане на системите за управление на риска и нередностите чрез редовни обучения, осигуряване на качеството и създаване на централизиран механизъм за докладване и събиране на данни за нередностите.

Освен това ЕС отбелязва, че административният капацитет е укрепен, за да се засилят одитните функции в държавните предприятия и социалноосигурителните фондове, както и че се предприемат непрекъснати мерки за тяхното подобряване.

ЕС отбелязва също, че с новия Закон за проверка на бюджета се създава функция за проверка на финансовия бюджет, която е напълно обособена, както организационно, така и функционално, от вътрешния одит. С оглед на ангажимента на Черна гора да подсили още повече взаимното допълване между проверката на бюджета и вътрешния одит чрез допълнителни предпазни мерки по време на изпълнението, ЕС очаква Черна гора да продължи да изпълнява новия закон за проверка на бюджета и съответните му изменения, приети в края на 2025 г.

Външен одит

ЕС отчита, че Черна гора е разработила стабилна правна рамка за външен одит в съответствие със стандартите на ЕС и международните стандарти и най-добри практики. Държавната одитна институция (ДОИ) на Черна гора е създавала всеобхватна регулаторна, институционална и оперативна рамка, която отразява принципите и добрите практики, насърчавани от Международната организация на върховните одитни институции (ИНТОСАЙ).

Във връзка с това ЕС отбелязва, че Черна гора е гарантирала финансовата, функционалната и институционалната независимост на ДОИ в съответствие със стандартите на ИНТОСАЙ, включително чрез своята конституция и чрез въвеждането на съответното законодателство. Това позволява на ДОИ да изпълнява мандата си ефективно и безпристрастно. ДОИ извършва както финансови одити, така и одити на изпълнението, като по този начин допринася за по-голяма прозрачност и отчетност и за по-добро управление на публичните финанси. Като признава, че ДОИ е укрепила административния си капацитет, ЕС очаква свободните работни места да бъдат запълнени. ЕС очаква Черна гора да продължи да гарантира финансовата, функционалната и институционалната независимост на ДОИ.

Освен това ЕС отчита постигнатия напредък в укрепването на одитната методология, практиките за докладване и механизмите за последващи действия във връзка с одитните препоръки, които допринасят за ефективния надзор на публичните разходи и за укрепването на управлението на публичния сектор, по-специално от страна на парламента. ЕС приканва Черна гора да предоставя редовно актуализирана информация относно последващите действия по одитните констатации на ДОИ и очаква Черна гора да подобри изпълнението на констатациите и препоръките от доклада на ДОИ.

Освен това ЕС приканва Черна гора да укрепи допълнително сътрудничеството на ДОИ с ИНТОСАЙ и ЕВРОСАЙ и Европейската сметна палата. Наред с това ЕС отбелязва поетия от Черна гора ангажимент да активизира още повече сътрудничеството между парламента и правителството.

Защита на финансовите интереси на ЕС

ЕС взема под внимание ангажимента на Черна гора да спазва член 325 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС), включително тясно и редовно сътрудничество между Комисията и компетентните органи.

ЕС отбелязва, че Черна гора е приключила процеса на привеждане на националното си законодателство в съответствие с Директива (ЕС) 2017/1371 на Европейския парламент и на Съвета от 5 юли 2017 г. относно борбата с измамите, засягащи финансовите интереси на Съюза, по наказателноправен ред (т.е. Директивата за защита на финансовите интереси), с приемането на 14 октомври 2025 г. на Закона за изменение на Наказателния кодекс на Черна гора (Указ за обнародване на Закона за изменение на Наказателния кодекс на Черна гора, № 01-009/25-1967/2), който влезе в сила на 22 октомври 2025 г. („Официален вестник на Черна гора“, № 121/25).

ЕС отчита, че в рамките на Министерството на финансите е определена координационна служба за борба с измамите и че административният ѝ капацитет е укрепен. В рамките на координационната служба за борба с измамите е създадена и мрежа на съответните национални органи, участващи в защитата на финансовите интереси на ЕС, която е подобрена чрез обучение.

ЕС отчита, че през юли 2025 г. беше приета национална стратегия за борба с измамите и управлението на нередностите за защита на финансовите интереси на ЕС за периода 2025—2028 г., както и придружаващият я план за действие за периода 2025—2026 г.

ЕС отбелязва, че сътрудничеството с Комисията в областта на разследванията се е доказало като ефективно и ефикасно и че Черна гора постига резултати в докладването на нередности, като продължава да докладва за нередности в системата за управление на нередностите.

ЕС очаква Черна гора да укрепи допълнително административния си капацитет и да поддържа мрежата си от органи за борба с измамите, както и да продължи да изпълнява плана за действие към настоящата национална стратегия за борба с измамите. ЕС приканва Черна гора да гарантира, че докладването на нередности и измами съгласно задълженията, определени в споразумението за финансиране, продължава да се подобрява в унисон с положителната тенденция от последните години.

Защита на еврото срещу фалшифициране

ЕС отбелязва, че Черна гора е подписала и ратифицирала Женевската конвенция от 1929 г. за премахване и преследване фабрикуването на фалшиви парични знаци, като на 13 октомври 2015 г. е приела Закона за ратифициране на Женевската международна конвенция за премахване и преследване фабрикуването на фалшиви парични знаци („Официален вестник на Черна гора — международни договори“, № 12/15). ЕС отчита, че правната рамка на Черна гора е приведена в съответствие с достиженията на правото на ЕС в областта на защитата на еврото срещу фалшифициране. Във връзка с това Централната банка на Черна гора прие Решение относно обработката на подозрителни образци на евробанкноти и монети и други дейности за защита на еврото срещу фалшифициране („Официален вестник на Черна гора“, № 35/11 и № 61/18), за да се приведе в съответствие с Регламент (ЕО) № 1338/2001 на Съвета и Регламент (ЕО) № 1339/2001 на Съвета за разширяване на действието на Регламент (ЕО) № 1338/2001.

Освен това Централната банка на Черна гора прие Решение за медалите и символите, подобни на евромонети („Официален вестник на Черна гора“, № 44/14 и № 61/18), за да се приведе в съответствие с Регламент (ЕО) № 2182/2004 на Съвета и Регламент (ЕО) № 46/2009 на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 2182/2004, както и с Регламент (ЕО) № 2183/2004 на Съвета и Регламент (ЕО) № 47/2009 на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 2183/2004.

ЕС счита, че Черна гора осигурява достатъчен административен капацитет за технически анализ и класификация на фалшифицираните евробанкноти и евромонети и е въвела подходяща система за установяването на истинността им, за което свидетелства приемането от Централната банка на Черна гора на Решението относно годността и истинността на банкнотите и монетите от 31 юли 2024 г. („Официален вестник на Черна гора“, № 78/24). Освен това ЕС взема под внимание продължаващите дейности за защита на еврото срещу фалшифициране в съответствие с хармонизираните регламенти и стандарти на ЕС и ЕЦБ, включително редовното сътрудничество и обмен на информация.

ЕС взема под внимание плановете на Черна гора да продължи да участва в действията по програма „Перикъл IV“, както и да си сътрудничи допълнително с Комисията, Европейската централна банка и редица централни банки на държави – членки на ЕС. ЕС подчертава, че е важно да се отстояват независимостта на Централната банка, включително финансовата ѝ независимост, и прозрачните и безпристрастни назначения на заместник-управители и членове на управителния съвет.

ЕС приканва Черна гора да направи необходимото националният център за анализ да разполага с достатъчен административен капацитет за технически анализ и да продължи да участва в международното сътрудничество.

Въз основа на изложените по-горе съображения ЕС отбелязва, че на този етап не са необходими по-нататъшни преговори по тази глава.

Наблюдението на напредъка по отношение на постигането на съответствие с достиженията на правото на ЕС и тяхното прилагане ще продължи в хода на преговорите. ЕС подчертава, че ще следи с особено внимание всички посочени по-горе конкретни въпроси, за да се гарантира, че Черна гора разполага с необходимия административен капацитет да прилага достиженията на правото на ЕС по настоящата глава. Необходимо е да се отдели особено внимание на връзките между настоящата глава и други преговорни глави. Окончателна оценка на съответствието на законодателството на Черна гора с достиженията на правото на ЕС и на способността на страната за тяхното прилагане може да бъде направена едва на по-късен етап от преговорите. Освен цялата информация, която ЕС може да изиска с оглед на преговорите по тази глава и която трябва да бъде предоставена на Конференцията, ЕС приканва Черна гора редовно да представя на Съвета за стабилизиране и асоцииране подробна писмена информация за напредъка в прилагането на достиженията на правото на ЕС.

Като се имат предвид всички посочени по-горе съображения, при необходимост ЕС ще разгледа отново тази глава в подходящ момент.

ЕС отбелязва, че в преговорните си позиции AD 8/14 CONF-ME 4 и AD 30/25 CONF-ME 14 Черна гора приема достиженията на правото на ЕС по глава 32, които са в сила към 18 ноември 2025 г. ЕС отбелязва още заявеното от Черна гора, че ще продължи процеса на привеждане в съответствие с достиженията на правото на ЕС и че ще бъде готова да ги прилага към датата на присъединяването си към Европейския съюз.

Освен това ЕС припомня, че е възможно между 18 ноември 2025 г. и датата на присъединяване към достиженията на правото на ЕС по настоящата глава да се добавят нови елементи.