

AD 2/26

LIMITE

CONF-ME 2

ÜHINEMISDOKUMENT

Teema: EUROOPA LIIDU ÜHINE SEISUKOHT
– 32. peatükk: finantskontroll

EUROOPA LIIDU ÜHINE SEISUKOHT

32. läbirääkimispeatükk: finantskontroll

Käesolev Euroopa Liidu seisukoht põhineb üldisel seisukohal, mille liit on võtnud Montenegroga toimuva ühinemiskonverentsi jaoks (AD 23/12 CONF-ME 2), ning selle suhtes kohaldatakse nimetatud üldises seisukohas kinnitatud läbirääkimispõhimõtteid, eelkõige järgmisi:

- ühe läbirääkimispeatüki suhtes kummagi poole väljendatud arvamus ei mõjuta mingil viisil seisukohta, mis võidakse võtta teiste peatükkide suhtes;
- kokkuleppeid (isegi osalisi kokkuleppeid), millele on läbirääkimiste käigus järjestikku läbivaadatavate peatükkide osas jõutud, ei saa pidada lõplikeks enne üleüldise kokkuleppe saavutamist;
- kohaldatakse läbirääkimisraamistiku punktides 24, 28, 41 ja 44 sätestatud nõudeid.

EL innustab Montenegrot jätkama oma õigusaktide vastavusse viimist ELi *acquis*'ga ning viimase tõhusat rakendamist ja täitmise tagamist ning üldiselt töötama juba enne ühinemist välja ELi poliitikate ja vahenditega võimalikult sarnased poliitikad ja vahendid.

EL märgib, et Montenegro kiidab oma läbirääkimisseisukohtades AD 8/14 CONF-ME 4 ja AD 30/25 CONF-ME 14 heaks 32. peatüki alla kuuluva ELi *acquis*' 18. novembri 2025. aasta seisuga ning on valmis seda rakendada Euroopa Liiduga ühinemise kuupäevaks.

Avaliku sektori sisefinantskontroll

EL tunnistas, et Montenegro on välja töötanud sisekontrolli ja auditit käsitleva tervikliku regulatiivse, poliitilise, institutsioonilise ja tegevusraamistiku, mis on kooskõlas rahvusvaheliste standarditega. EL ootab, et Montenegro avaliku sektori sisefinantskontrolli tegevusraamistikku tugevdataks veelgi, eelkõige riigiettevõtete ja omavalitsuste osas. Sisekontrolli poliitikaeesmärgid ja -meetmed on osa avaliku halduse reformi strateegiast 2022–2026 ja avaliku sektori finantsjuhtimise reformi programmist 2022–2026, tagades, et avaliku sektori sisefinantskontrolli reformi ja rakendamist käsitataks laiemal avaliku halduse reformi lahutamatu osana.

EL märgib samuti, et Montenegro on pidevalt parandanud juhtide vastutuse rakendamise tõhusust avalikus halduses, et veelgi toetada avaliku sektori sisefinantskontrolli süsteemi toimimist ning haldus- ja eelarvehendite tõhusat haldamist. EL kutsus Montenegrot üles tagama juhtide vastutust käsitleva õigusraamistiku täieliku rakendamise vastavalt võetud kohustustele, sealhulgas kohustuste üksikasjaliku määratlemise ja volituste suurema delegeerimise, eelarvedistsipliini, varade kaitsmise, eesmärkide seadmise ja aruandluse kaudu, võttes täielikult arvesse käimasolevaid eelarve-, raamatupidamis- ja muid asjaomaseid reforme.

EL tunnustab praegusi edusamme avaliku sektori sisefinantskontrolliga seotud esmaste ja teiseste õigusaktide täiustamisel, mille eesmärk on viia need õigusaktid veelgi enam vastavusse ELi ja rahvusvaheliste standarditega ning tegeleda praktiliste rakendamisprobleemidega. EL tunnistas selle tugevdatud raamistiku toel tehtud edusamme, eelkõige selliste teiseste õigusaktide vastuvõtmisega, millega määratakse kindlaks sisekontrolli reeglid ja suunised ning tugevdatakse haldussuutlikkust nende kohaldamiseks kogu avalikus sektoris, sealhulgas riskijuhtimise ja rikkumisjuhtumite haldamise valdkonnas.

EL väljendab heameelt eriti viimaste regulatiivsete täiustuste üle, mis tugevdavad juhtimist ja juhtide vastutust eelarve- ja personalijuhtimises, parandavad siseauditi kvaliteeti ja sõltumatust rahvusvaheliste standarditega ühtlustamise kaudu ning loovad tõhusama riskijuhtimise ja rikkumisjuhtumite suhtes võetavate järelmeetmete raamistiku.

EL innustab Montenegrot veelgi paremini tagama, et sisekontrollisüsteemide ja nendega seotud õigusaktide tulevane strateegiline arendamine oleks hästi kooskõlas riigi rahanduse juhtimist ja avaliku halduse reformi käsitlevate õigusaktide käimasoleva muutmisega. Samuti kutsub EL Montenegrot üles tagama, et sisekontrollisüsteemide tulevane strateegiline arendamine keskenduks avaliku sektori asutuste juhtkonna ja töötajate teadlikkusele vajadusest tõhusalt järgida sisekontrolli ja -auditi nõudeid, et tagada eelarve- ja haldusressursside usaldusväärne haldamine.

EL võtab teadmiseks pidevad edusammud siseauditi tegevusraamistiku ja selle toimimise tugevdamisel meetodika parandamise, täiendava kvaliteeditagamise ja siseauditi süsteemi professionaalsemaks muutmise, sealhulgas siseaudiitorite sertifitseerimise ja koolitamise kaudu. EL ootab, et Montenegro 1) parandaks veelgi siseauditi funktsioonide tulemuslikkust, tugevdades koostööd juhtorganite ja siseauditite vahel; 2) jätkaks haldussuutlikkuse suurendamist, laiendades kutsealast koolitust ja sertifitseerimist, et tegeleda personalipuudusega ning kiirendada töökohtade süstematiseerimise protsessi ja vabade töökohtade korrapärasest täitmist; 3) parandaks auditite kavandamist, dokumenteerimist ja aruandlust, et suurendada tulemuslikkust ja vähendada halduskoormust. Seoses riskijuhtimisega võtab EL teadmiseks silmnähtavad edusammud tervikliku õigus- ja institutsioonilise raamistiku loomisel Montenegro avaliku halduse juhtimis- ja sisekontrolliprotsesside osana. EL tunnistab süsteemi tõhususe paranemist, mille tõestuseks on see, et avalikus sektoris on aina enam üksusi, kellel on olemas riskiregistrid ja määratud riskijuhtimisametnikud.

Seoses rikkumisjuhtumite haldamisega märgib EL, et õigusraamistik on hästi välja kujunenud ja annab rakendamiseks piisavad suunised. Rikkumisjuhtumite ennetamise ja käsitlemise üldist süsteemi on veelgi ühtlustatud ja tugevdatud ning institutsioonilisi kohustusi ja menetlusi on selgemaks muudetud. Lisaks märgib EL, et suurenenud on rikkumisjuhtumite haldamiseks määratud ametnike arv ning selliste pettusekahtluse juhtumite arv, millest on läbipaistval viisil teatatud. EL ootab, et Montenegro jätkaks haldussuutlikkuse suurendamist, et tagada riskijuhtimise ja rikkumisjuhtumite haldamise süsteemide tõhusam rakendamine korrapärase koolituste, kvaliteedi tagamise ning rikkumisjuhtumitest teatamise ja nende kohta andmete kogumise tsentraliseeritud mehhanismi loomise kaudu.

Lisaks märgib EL, et riigile kuuluvate ettevõtete ja sotsiaalkindlustusfondide auditifunktsioonide tõhustamiseks on haldussuutlikkust tugevdatud ning selle parandamiseks võetakse pidevalt meetmeid.

EL märgib samuti, et uue eelarvekontrolli seadusega luuakse eelarve finantskontrolli funktsioon, mis on nii organisatsiooniliselt kui ka funktsionaalselt siseauditist täielikult eraldatud. Pidades silmas Montenegro võetud kohustust tugevdada rakendamise ajal täiendavate kaitsemeetmete abil veelgi eelarvekontrolli ja siseauditi vastastikust täiendavust, ootab EL, et Montenegro jätkaks 2025. aasta lõpus vastu võetud uue eelarvekontrolliseaduse ja asjakohaste muudatuste rakendamist.

Välisaudit

EL tunnistab, et Montenegro on välja töötanud tugeva välisauditi õigusraamistiku, mis on kooskõlas ELi ja rahvusvaheliste standardite ja parimate tavadega. Montenegro riiklik auditeerimisasutus on loonud tervikliku regulatiivse, institutsioonilise ja tegevusraamistiku, mis kajastab Kõrgeimate Kontrolliasutuste Rahvusvahelise Organisatsiooni (INTOSAI) edendatavaid põhimõtteid ja häid tavasid.

Sellega seoses märgib EL, et Montenegro on – muuhulgas põhiseaduses ning vastavate õigusaktide kehtestamisega – taganud riikliku auditeerimisasutuse rahalise, funktsionaalse ja institutsioonilise sõltumatuse kooskõlas INTOSAI standarditega. See võimaldab riiklikul auditeerimisasutusel täita oma volitusi tulemuslikult ja erapooletult. Riiklik auditeerimisasutus teeb nii finants- kui ka tulemusauditeid, aidates seeläbi kaasa riigi rahanduse suuremale läbipaistvusele, vastutavusele ja usaldusväärsele juhtimisele. Tunnistades, et riiklik auditeerimisasutus on oma haldussuutlikkust tugevdanud, ootab EL samas, et vabad töökohad täidetak. EL ootab, et Montenegro tagaks ka edaspidi riikliku auditeerimisasutuse rahalise, funktsionaalse ja institutsioonilise sõltumatuse.

Lisaks tunnustab EL edusamme, mida on tehtud auditimetoodika, aruandlustavade ja auditisoovituste järelmeetmete mehhanismide tugevdamisel, mis aitavad kaasa avaliku sektori kulutuste tõhusale järelevalvele ja avaliku sektori juhtimise tõhustamisele, eelkõige parlamendi poolt. EL kutsub Montenegrot üles esitama regulaarselt värsket teavet riikliku auditeerimisasutuse auditeerimisleidude järelmeetmete kohta ja ootab, et Montenegro parandaks riikliku auditeerimisasutuse aruannete järelduste ja soovitude rakendamist.

Lisaks kutsub EL Montenegrot üles veelgi tugevdama riikliku auditeerimisasutuse koostööd INTOSAI ja EUROSAlga ning Euroopa Kontrollikojaga. Samuti võtab EL teadmiseks Montenegro lubaduse veelgi tõhustada parlamendi ja valitsuse koostööd.

ELi finantshuvide kaitse

EL märgib Montenegro võetud kohustust järgida Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklit 325, sealhulgas kohustust seada sisse tihe ja tõhus koostöö komisjoni ja pädevate asutuste vahel.

EL märgib, et Montenegro on viinud lõpule oma õigusaktide vastavusse viimise Euroopa Parlamendi ja nõukogu 5. juuli 2017. aasta direktiiviga (EL) 2017/1371, mis käsitleb võitlust liidu finantshuve kahjustavate pettuste vastu kriminaalõiguse abil (finantshuvide kaitse direktiiv), võttes 14. oktoobril 2025 vastu Montenegro kriminaalkodeksi muutmise seaduse (dekreet Montenegro kriminaalkodeksi muutmise seaduse väljakuulutamise kohta, nr 01–009/25–1967/2), mis jõustus 22. oktoobril 2025 (Montenegro ametlik väljaanne nr 121/25).

EL tunnistab, et rahandusministeeriumis on loodud pettusevastane koordineerimistalitus (AFCOS) ning et selle haldussuutlikkust on suurendatud. Samuti on loodud vastav pettusevastaste koordineerimistalituste võrgustik, mis koosneb ELi finantshuvide kaitsmisega tegelevatest asjaomastest riiklikest ametiasutustest, ning seda on koolituse kaudu tõhustatud.

EL võtab arvesse, et 2025. aasta juulis võeti vastu ELi finantshuvide kaitseks pettuste tõkestamise ja rikkumisjuhtumite haldamise riiklik strateegia aastateks 2025–2028 ning sellele lisatud tegevuskava aastateks 2025–2026.

EL märgib, et koostöö komisjoniga uurimiste valdkonnas on osutunud tulemuslikuks ja tõhusaks ning et Montenegro tulemused rikkumisjuhtumitest teatamise valdkonnas on olnud head, sest riik jätkab rikkumisjuhtumitest teatamist rikkumisjuhtumite haldamise süsteemis.

EL ootab, et Montenegro tugevdaks veelgi oma haldussuutlikkust, säilitaks oma pettusevastase võitluse asutuste võrgustiku ning jätkaks praeguse riikliku pettusevastase strateegia tegevuskava rakendamist. EL kutsub Montenegrot üles tagama, et rahastamislepingus sätestatud kohustuste kohane rikkumisjuhtumitest ja pettustest teatamine edeneks jätkuvalt vastavalt viimaste aastate positiivsele suundumusele.

Euro kaitsmine võltsimise eest

EL võtab teadmiseks, et Montenegro allkirjastas ja ratifitseeris 1929. aasta rahavõltsimise vastu võitlemise Genfi konventsiooni, võttes 13. oktoobril 2015 vastu rahvusvahelise rahavõltsimise vastu võitlemise Genfi konventsiooni ratifitseerimise seaduse (Montenegro ametlik väljaanne – rahvusvahelised lepingud, nr 12/15). EL tunnistab, et Montenegro õigusraamistik on kooskõlas euro võltsimise eest kaitsmise valdkonna asjakohase ELi *acquis*'ga. Sellega seoses võttis Montenegro keskpank vastu otsuse kahtlaste euro pangatähtede ja müntide käitlemise ning muude euro võltsimise eest kaitsmisega seotud tegevuste kohta (Montenegro ametlik väljaanne nr 35/11 ja 61/18), et tagada kooskõla nõukogu määrusega (EÜ) nr 1338/2001 ja nõukogu määrusega (EÜ) nr 1339/2001, millega laiendatakse määruse (EÜ) nr 1338/2001 mõju.

Lisaks võttis Montenegro keskpank vastu otsuse euromüntidega sarnaste medalite ja märkide kohta (Montenegro ametlik väljaanne nr 44/14 ja 61/18), et tagada kooskõla nõukogu määrusega (EÜ) nr 2182/2004, nõukogu määrusega (EÜ) nr 46/2009, millega muudetakse määrust (EÜ) nr 2182/2004, nõukogu määrusega (EÜ) nr 2183/2004 ja nõukogu määrusega (EÜ) nr 47/2009, millega muudetakse määrust (EÜ) nr 2183/2004.

EL leiab, et Montenegro on taganud piisava haldussuutlikkuse võltsitud euro pangatähtede ja müntide tehniliseks analüüsimiseks ja liigitamiseks ning kehtestanud asjakohase süsteemi nende autentimiseks, mida tõendab pangatähtede ja müntide sobivust ja autentsust käsitleva otsuse vastuvõtmine Montenegro keskpanga poolt 31. juulil 2024 (Montenegro ametlik väljaanne nr 78/24). Lisaks võtab EL teadmiseks jätkuva tegevuse euro kaitsmiseks võltsimise eest kooskõlas ELi ja EKP ühtlustatud määruste ja standarditega, sealhulgas korrapärase koostöö ja teabevahetuse.

EL võtab teadmiseks Montenegro kavatsuse jätkata osalemist programmi „Perikles IV“ tegevustes ning jätkata koostööd komisjoni, Euroopa Keskpanga ja mitmete ELi liikmesriikide keskpankadega. EL rõhutab, kui oluline on keskpanga sõltumatuse, sealhulgas selle rahalise sõltumatuse kaitsmine ning läbipaistvus ja erapooletus asepresidentide ja juhatuse liikmete ametisse nimetamisel.

EL kutsub Montenegrot üles tagama, et riiklikul analüüsikeskusel on piisav haldussuutlikkus tehnilise analüüsi tegemiseks ja et keskus jätkab rahvusvahelist koostööd.

Eeltoodud kaalutlusi silmas pidades märgib EL, et praeguses etapis ei ole käesolevat peatükki käsitlevad täiendavad läbirääkimised vajalikud.

Õigusaktide ELi *acquis*'ga vastavusse viimisel ja ELi *acquis*' rakendamisel tehtud edusammude jälgimine jätkub kogu läbirääkimisperioodi jooksul. EL rõhutab, et kõikide eespool nimetatud konkreetsete küsimuste järelevalvele pöörab ta erilist tähelepanu, tagamaks Montenegro haldussuutlikkus käesolevat peatükki hõlmavat ELi *acquis*'d jõustada. Konkreetset tähelepanu tuleb pöörata käesoleva peatüki ja läbirääkimiste teiste peatükkide vahelistele seostele. Montenegro õigusaktide vastavust ELi *acquis*'le ja suutlikkust *acquis*'d rakendada saab lõplikult hinnata alles läbirääkimiste hilisemas etapis. Lisaks kogu teabele, mida EL võib nõuda läbirääkimiste pidamiseks käesoleva peatüki üle ja mis tuleb esitada konverentsile, kutsub EL Montenegrot üles esitama stabiliseerimis- ja assotsiatsiooninõukogule korrapäraselt üksikasjalikku kirjalikku teavet ELi *acquis*' rakendamisel tehtud edusammude kohta.

Kõiki eeltoodud kaalutlusi silmas pidades pöördub EL vajaduse korral sobival ajal käesoleva peatüki juurde tagasi.

EL märgib, et Montenegro kiidab oma läbirääkimisseisukohtades AD 8/14 CONF-ME 4 ja AD 30/25 CONF-ME 14 heaks 32. peatüki alla kuuluva *acquis*' 18. novembri 2025. aasta seisuga. Peale selle märgib EL, et Montenegro kinnitab, et jätkab oma õigusaktide *acquis*'ga vastavusse viimise protsessi ning on Euroopa Liiduga ühinemise kuupäevaks valmis *acquis*'d rakendama.

Lisaks tuletab EL meelde, et ajavahemikul 18. novembrist 2025 kuni ühinemiskuupäevani võidakse käesoleva peatüki puhul vastu võtta uusi liidu õigusakte.