

**KONFERENCJA W SPRAWIE
PRZYSTĄPIENIA DO UNII
EUROPEJSKIEJ
– CZARNOGÓRA –**

**Bruksela, 23 stycznia 2026 r.
(OR. en)**

AD 2/26

LIMITE

CONF-ME 2

DOKUMENT AKCESYJNY

Dotyczy: WSPÓLNE STANOWISKO UNII EUROPEJSKIEJ
– Rozdział 32: Kontrola finansowa

WSPÓLNE STANOWISKO UNII EUROPEJSKIEJ

Rozdział negocjacyjny 32: Kontrola finansowa

Niniejsze stanowisko Unii Europejskiej opiera się na jej ogólnym stanowisku na konferencję akcesyjną z udziałem Czarnogóry (AD 23/12 CONF-ME 2) i podlega zasadom negocjacyjnym zatwierdzonym podczas tej konferencji, a zwłaszcza zasadom następującym:

- opinie wyrażone przez którąkolwiek ze stron na temat określonego rozdziału negocjacyjnego w żaden sposób nie przesądzają o stanowisku, które może zostać przyjęte w sprawie pozostałych rozdziałów;
- porozumień – nawet częściowych – osiągniętych w trakcie negocjacji nad kolejno omawianymi rozdziałami nie należy uznawać za ostateczne, dopóki nie zostanie osiągnięte porozumienie ogólne;
- wymogom określonym w pkt 24, 28, 41 i 44 ram negocjacyjnych.

UE zachęca Czarnogórę, by kontynuowała proces dostosowywania przepisów krajowych do unijnego dorobku prawnego oraz by skutecznie wdrażała i egzekwowała ten dorobek, a także – ogólnie – by jeszcze przed przystąpieniem do UE opracowała polityki i instrumenty, które będą możliwie najbliższe unijnym politykom i instrumentom.

UE odnotowuje, że w swoich stanowiskach negocjacyjnych AD 8/14 CONF-ME 4 oraz AD 30/25 CONF-ME 14 Czarnogóra akceptuje unijny dorobek prawny dotyczący rozdziału 32 obowiązujący na dzień 18 listopada 2025 r. oraz że deklaruje gotowość do wprowadzenia go w życie przed datą przystąpienia do Unii Europejskiej.

Publiczna wewnętrzna kontrola finansowa (PIFC)

UE uznaje, że Czarnogóra opracowała kompleksowe ramy regulacyjne, polityczne, instytucjonalne i operacyjne na potrzeby kontroli wewnętrznej i audytu wewnętrznego, które są zgodne ze standardami międzynarodowymi. UE oczekuje dalszego wzmocnienia czarnogórskich ram operacyjnych na potrzeby PIFC, w szczególności w odniesieniu do przedsiębiorstw publicznych i gmin. Cele i działania w ramach polityki dotyczącej kontroli wewnętrznej są częścią strategii reformy administracji publicznej na lata 2022–2026 oraz programu reform zarządzania finansami publicznymi na lata 2022–2026, co ma zapewnić traktowanie reformy publicznej wewnętrznej kontroli finansowej i stosowania tej kontroli jako integralnej części szerszej reformy administracji publicznej.

UE odnotowuje również, że Czarnogóra stale poprawia skuteczne wdrażanie rozliczalności kadry kierowniczej w administracji publicznej, aby jeszcze bardziej wspierać funkcjonowanie systemu publicznej wewnętrznej kontroli finansowej oraz efektywne zarządzanie zasobami administracyjnymi i budżetowymi. UE zwraca się do Czarnogóry, by zapewniła pełne wdrożenie ram regulacyjnych dotyczących rozliczalności kadry kierowniczej zgodnie z podjętym zobowiązaniem, w tym poprzez szczegółowe określenie obowiązków oraz zwiększenie delegowania uprawnień, dyscyplinę budżetową, ochronę aktywów, ustalanie celów i sprawozdawczość, z pełnym uwzględnieniem bieżących reform w zakresie budżetu, rachunkowości i innych mających zastosowanie reform.

UE dostrzega stałe postępy w udoskonalaniu przepisów prawa pierwotnego i wtórnego dotyczących publicznej wewnętrznej kontroli finansowej w celu ich dalszego dostosowania do standardów unijnych i międzynarodowych oraz sprostania wyzwaniom związanym z ich praktycznym wdrażaniem. W oparciu o te wzmocnione ramy UE uznaje postępy, poczynione w szczególności dzięki przyjęciu przepisów prawa wtórnego określających zasady i wytyczne dotyczące kontroli wewnętrznej oraz wzmacniających zdolności administracyjne w celu stosowania tych przepisów w całym sektorze publicznym, w tym w obszarach zarządzania ryzykiem i nieprawidłowościami.

UE ze szczególnym zadowoleniem przyjmuje najnowsze usprawnienia regulacyjne, które wzmacniają ład organizacyjny i rozliczalność kadry kierowniczej w ramach zarządzania budżetem i zasobami ludzkimi, poprawiają jakość i niezależność audytu wewnętrznego poprzez harmonizację ze standardami międzynarodowymi oraz ustanawiają skuteczniejsze ramy na potrzeby zarządzania ryzykiem i podejmowania działań następczych w związku z nieprawidłowościami.

UE zachęca Czarnogórę do dalszego zapewniania, by przyszły strategiczny rozwój systemów kontroli wewnętrznej i powiązanych przepisów był dobrze dostosowany do bieżących zmian w przepisach dotyczących zarządzania finansami publicznymi i reformy administracji publicznej. UE zwraca się również do Czarnogóry o zapewnienie, by przyszły strategiczny rozwój systemów kontroli wewnętrznej był ukierunkowany na uświadamianie kadrze kierowniczej i personelowi instytucji publicznych potrzeby skutecznego przestrzegania zasad kontroli wewnętrznej i audytu wewnętrznego do celów należytego zarządzania zasobami budżetowymi i administracyjnymi.

UE odnotowuje stałe postępy we wzmacnianiu ram operacyjnych na potrzeby audytu wewnętrznego i ich funkcjonowania poprzez usprawnienia metodologiczne, poprawę zapewniania jakości i profesjonalizację systemu audytu wewnętrznego, w tym certyfikację i szkolenie audytorów wewnętrznych. UE oczekuje, że Czarnogóra 1) jeszcze bardziej poprawi wydajność funkcji audytu wewnętrznego poprzez zacieśnienie współpracy między organami zarządzającymi a jednostkami audytu wewnętrznego; 2) nadal będzie udoskonalać zdolności administracyjne poprzez rozszerzenie szkoleń zawodowych i certyfikacji w celu zaradzenia niedoborom kadrowym i przyspieszenia procesu systematyzacji miejsc pracy i regularnego obsadzania wakatów; 3) usprawni planowanie audytów, prowadzenie dokumentacji i sprawozdawczość w celu zwiększenia wydajności i zmniejszenia obciążenia administracyjnego. Jeśli chodzi o zarządzanie ryzykiem, UE odnotowuje wymierne postępy w ustanawianiu kompleksowych ram regulacyjnych i instytucjonalnych jako części procesów zarządzania i kontroli wewnętrznej w czarnogórskiej administracji publicznej. UE dostrzega zwiększoną efektywność systemu, o czym świadczy rosnąca liczba podmiotów, w których wyznaczono specjalistę ds. zarządzania ryzykiem i ustanowiono rejestr ryzyka, w całym sektorze publicznym.

W odniesieniu do zarządzania nieprawidłowościami UE odnotowuje, że ramy regulacyjne są dobrze ugruntowane i zapewniają odpowiednie wskazówki dotyczące wdrażania. Ogólny system zapobiegania nieprawidłowościom i ich eliminowania został jeszcze bardziej dostosowany i wzmocniony, a obowiązki i procedury instytucjonalne – jaśniej określone. UE zauważa ponadto wzrost liczby urzędników wyznaczonych na specjalistów ds. zarządzania nieprawidłowościami, a także zwiększenie liczby zgłaszanych w sposób przejrzysty przypadków podejrzeń o popełnienie nadużyć finansowych. UE oczekuje, że Czarnogóra będzie nadal zwiększać zdolności administracyjne w celu zapewnienia skuteczniejszego wdrażania systemów zarządzania ryzykiem i nieprawidłowościami poprzez regularne szkolenia, zapewnianie jakości oraz ustanowienie scentralizowanego mechanizmu sprawozdawczości i gromadzenia danych na temat nieprawidłowości.

UE odnotowuje ponadto, że zwiększono zdolności administracyjne w celu wzmocnienia funkcji audytowych w przedsiębiorstwach państwowych i funduszach zabezpieczenia społecznego oraz że podejmowane są ciągłe działania na rzecz ich poprawy.

UE zauważa również, że nowa ustawa o kontroli budżetowej ustanawia jednostkę finansowej kontroli budżetu, która jest całkowicie oddzielona, zarówno pod względem organizacyjnym, jak i funkcjonalnym, od audytu wewnętrznego. W związku ze zobowiązaniem Czarnogóry do dalszego wzmacniania komplementarności między kontrolą budżetową a audytem wewnętrznym poprzez dodatkowe zabezpieczenia w trakcie wdrażania, UE oczekuje, że Czarnogóra będzie kontynuować wdrażanie nowej ustawy o kontroli budżetowej i odnośnych zmian przyjętych pod koniec 2025 r.

Kontrola zewnętrzna

UE uznaje, że Czarnogóra opracowała solidne ramy prawne dotyczące kontroli zewnętrznej zgodnie z unijnymi i międzynarodowymi standardami i najlepszymi praktykami. Państwowy organ kontroli Czarnogóry ustanowił kompleksowe ramy regulacyjne, instytucjonalne i operacyjne, które odzwierciedlają zasady i dobre praktyki propagowane przez Międzynarodową Organizację Najwyższych Organów Kontroli (INTOSAI).

W tym względzie UE odnotowuje, że Czarnogóra zapewniła niezależność finansową, funkcjonalną i instytucjonalną państwowego organu kontroli zgodnie ze standardami INTOSAI, w tym w drodze zapisów zawartych konstytucji i poprzez wprowadzenie odpowiedniego ustawodawstwa. Dzięki temu państwowy organ kontroli może wykonywać swój mandat w sposób skuteczny i bezstronny. Państwowy organ kontroli przeprowadza zarówno kontrole finansowe, jak i kontrole wykonania zadań, przyczyniając się w ten sposób do poprawy przejrzystości, rozliczalności i należytego zarządzania finansami publicznymi. Chociaż UE uznaje, że państwowy organ kontroli wzmocnił swoje zdolności administracyjne, jednocześnie oczekuje od niego, że obsadzi wolne stanowiska. UE oczekuje, że Czarnogóra będzie nadal zapewniała niezależność finansową, funkcjonalną i instytucjonalną państwowego organu kontroli.

UE uznaje ponadto postępy poczynione we wzmacnianiu metodyki kontroli, praktyk sprawozdawczych i mechanizmów działań następczych w związku z zaleceniami z kontroli, które przyczyniają się do skutecznego sprawowania nadzoru nad wydatkami publicznymi i poprawy zarządzania sektorem publicznym, zwłaszcza przez parlament. UE zwraca się do Czarnogóry, by regularnie przekazywała aktualne informacje o działaniach podejmowanych w następstwie ustaleń państwowego organu kontroli dokonanych w ramach kontroli, oraz oczekuje od Czarnogóry poprawy wdrażania ustaleń i zaleceń zawartych w sprawozdaniach tego organu.

UE zwraca się ponadto do Czarnogóry, by dalej zacieśniała współpracę państwowego organu kontroli z ITOSAI i EUROSAI oraz Europejskim Trybunałem Obrachunkowym. UE odnotowuje także zobowiązanie Czarnogóry do dalszego zacieśniania współpracy między parlamentem a rządem.

Ochrona interesów finansowych UE

UE przyjmuje do wiadomości zobowiązanie Czarnogóry do zapewnienia zgodności z art. 325 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), w tym ścisłej i regularnej współpracy między Komisją a właściwymi organami.

UE zauważa, że Czarnogóra zakończyła proces dostosowywania swojego ustawodawstwa krajowego do dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1371 z dnia 5 lipca 2017 r. w sprawie zwalczania za pośrednictwem prawa karnego nadużyć na szkodę interesów finansowych Unii (tj. dyrektywy PIF) poprzez przyjęcie 14 października 2025 r. ustawy zmieniającej kodeks karny Czarnogóry (dekret w sprawie ogłoszenia ustawy zmieniającej kodeks karny Czarnogóry, nr 01-009/25-1967/2), która weszła w życie 22 października 2025 r. (Dziennik Urzędowy Czarnogóry nr 121/25).

UE przyjmuje do wiadomości, że w Ministerstwie Finansów wyznaczono jednostkę koordynującą zwalczanie nadużyć finansowych (AFCOS) i że wzmocniono jej zdolności administracyjne. Utworzono również odpowiednią sieć AFCOS, która obejmuje odnośne organy krajowe uczestniczące w ochronie interesów finansowych UE i która została wzmocniona dzięki szkoleniom.

UE dostrzega, że w lipcu 2025 r. przyjęto krajową strategię zwalczania nadużyć finansowych i zarządzania nieprawidłowościami w celu ochrony interesów finansowych UE na lata 2025–2028, a także towarzyszący jej plan działania na lata 2025–2026.

UE odnotowuje, że współpraca z Komisją w zakresie dochodzeń okazała się skuteczna i efektywna oraz że Czarnogóra osiąga dobre wyniki w zakresie zgłaszania nieprawidłowości, kontynuując ich zgłaszanie w ramach systemu zarządzania nieprawidłowościami (IMS).

UE oczekuje, że Czarnogóra jeszcze bardziej wzmocni swoje zdolności administracyjne i utrzyma sieć organów ds. zwalczania nadużyć finansowych, a także że będzie nadal wdrażać plan działania w ramach obecnej krajowej strategii zwalczania nadużyć finansowych. UE zwraca się do Czarnogóry o zapewnienie, by zgłaszanie nieprawidłowości i nadużyć finansowych dokonywane w ramach zobowiązań określonych w umowie w sprawie finansowania nadal się poprawiało zgodnie z pozytywną tendencją obserwowaną w ostatnich latach.

Ochrona euro przed fałszowaniem

UE odnotowuje, że Czarnogóra podpisała i ratyfikowała konwencję genewską z 1929 r. o zwalczaniu fałszowania pieniędzy, przyjmując 13 października 2015 r. ustawę o ratyfikacji Konwencji międzynarodowej o zwalczaniu fałszowania pieniędzy (Dziennik Urzędowy Czarnogóry – traktaty międzynarodowe, nr 12/15). UE uznaje, że ramy prawne Czarnogóry są dostosowane do odpowiedniego unijnego dorobku prawnego dotyczącego ochrony euro przed fałszowaniem. W związku z tym Bank Centralny Czarnogóry przyjął decyzję w sprawie postępowania z banknotami i monetami euro, co do których istnieje podejrzenie, że zostały podrobione, oraz w sprawie innych działań na rzecz ochrony euro przed fałszowaniem (Dziennik Urzędowy Czarnogóry nr 35/11 i 61/18), aby dostosować przepisy do rozporządzenia Rady (WE) nr 1338/2001 i rozporządzenia Rady (WE) nr 1339/2001 rozszerzającego działanie rozporządzenia (WE) nr 1338/2001.

Ponadto Bank Centralny Czarnogóry przyjął decyzję w sprawie medali i żetonów podobnych do monet euro (Dziennik Urzędowy Czarnogóry nr 44/14 i 61/18), aby dostosować przepisy do rozporządzenia Rady (WE) nr 2182/2004 i rozporządzenia Rady (WE) nr 46/2009 zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 2182/2004 oraz do rozporządzenia Rady (WE) nr 2183/2004 i rozporządzenia Rady (WE) nr 47/2009 zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 2183/2004.

UE uważa, że Czarnogóra zapewnia wystarczające zdolności administracyjne na potrzeby analizy technicznej i klasyfikacji podrobionych banknotów i monet euro oraz że wprowadziła odpowiedni system do celów potwierdzania autentyczności banknotów i monet, o czym świadczy przyjęcie przez Bank Centralny Czarnogóry 31 lipca 2024 r. decyzji w sprawie jakości obiegowej i autentyczności banknotów i monet (Dziennik Urzędowy Czarnogóry nr 78/24). Ponadto UE przyjmuje do wiadomości ciągłe działania na rzecz ochrony euro przed fałszowaniem zgodnie ze zharmonizowanymi przepisami i standardami UE i EBC, w tym regularną współpracę i wymianę informacji.

UE odnotowuje plany Czarnogóry dotyczące dalszego udziału w działaniach w ramach programu Perykles IV, a także dalszej współpracy z Komisją, Europejskim Bankiem Centralnym, a także z niektórymi bankami centralnymi państw członkowskich UE. UE podkreśla znaczenie ochrony niezależności banku centralnego, w tym jego niezależności finansowej, i znaczenie przejrzystego i bezstronnego mianowania wiceprezesów i członków zarządu.

UE zwraca się do Czarnogóry o zapewnienie, aby krajowy ośrodek analiz miał wystarczające zdolności administracyjne na potrzeby analizy technicznej i aby kontynuował współpracę międzynarodową.

W związku z powyższym UE odnotowuje, że na obecnym etapie rozdział ten nie wymaga dalszych negocjacji.

Monitorowanie postępów w dostosowywaniu krajowych przepisów do unijnego dorobku prawnego i we wdrażaniu tego dorobku będzie kontynuowane przez cały czas trwania negocjacji.

UE podkreśla, że będzie wyjątkowo bacznie monitorować wszystkie szczególne kwestie wspomniane w niniejszym wspólnym stanowisku z myślą o zapewnieniu zdolności administracyjnych Czarnogóry do egzekwowania unijnego dorobku prawnego w tym rozdziale. Należy zwrócić szczególną uwagę na powiązania między niniejszym rozdziałem a innymi rozdziałami negocjacyjnymi. Ostatecznej oceny zgodności czarnogórskiego ustawodawstwa z unijnym dorobkiem prawnym i zdolności wprowadzania w życie tego dorobku będzie można dokonać dopiero na późniejszym etapie negocjacji. UE zachęca Czarnogórę, aby oprócz wszelkich informacji, których UE może wymagać do celów negocjacji w sprawie przedmiotowego rozdziału i które należy przedstawić konferencji, regularnie przekazywała Radzie Stabilizacji i Stowarzyszenia szczegółowe informacje pisemne na temat postępów we wdrażaniu unijnego dorobku prawnego.

Uwzględniając wszystkie wymienione powyżej kwestie, UE, w razie konieczności, powróci do tego rozdziału we właściwym czasie.

UE odnotowuje, że w swoich stanowiskach negocjacyjnych AD 8/14 CONF-ME 4 oraz AD 30/25 CONF-ME 14 Czarnogóra akceptuje unijny dorobek prawny dotyczący rozdziału 32 obowiązujący na dzień 18 listopada 2025 r. UE odnotowuje też, że Czarnogóra zadeklarowała, że będzie kontynuowała proces dostosowywania swojego ustawodawstwa do unijnego dorobku prawnego i będzie gotowa do wprowadzenia go w życie przed dniem przystąpienia do Unii Europejskiej.

Ponadto UE przypomina, że między 18 listopada 2025 r. a datą przystąpienia mogą wejść w życie nowe akty prawne stanowiące część unijnego dorobku prawnego dotyczącego tego rozdziału.