

AD 2/26

LIMITE

CONF-ME 2

DOCUMENT DE ADERARE

Subiect: POZIȚIE COMUNĂ A UNIUNII EUROPENE
- Capitolul 32: Controlul financiar

POZIȚIE COMUNĂ A UNIUNII EUROPENE

Capitolul de negociere 32: Controlul financiar

Prezenta poziție a Uniunii Europene se bazează pe poziția sa generală pentru Conferința de aderare cu Muntenegrul (AD 23/12 CONF-ME 2) și face obiectul principiilor de negociere adoptate în cadrul acesteia, în special:

- orice opinie exprimată de una dintre părți cu privire la un capitol al negocierilor nu va aduce în niciun fel prejudicii poziției care poate fi adoptată cu privire la alte capitole;
- acordurile – inclusiv cele parțiale – la care s-a ajuns pe parcursul negocierilor cu privire la capitole care trebuie examinate succesiv nu pot fi considerate definitive înainte de obținerea unui acord global;
- cerințele prevăzute la punctele 24, 28, 41 și 44 din cadrul de negociere.

UE încurajează Muntenegrul să continue procesul de aliniere la acquis-ul UE, punerea efectivă în aplicare și asigurarea respectării efective a acestuia și să elaboreze, în general, încă înainte de aderare, politici și instrumente cât mai apropiate de cele ale UE.

UE ia act de faptul că Muntenegrul, în pozițiile sale de negociere AD 8/14 CONF-ME 4 și AD 30/25 CONF-ME 14, acceptă acquis-ul UE din cadrul capitolului 32, astfel cum era în vigoare la 18 noiembrie 2025, și că Muntenegrul va fi pregătit să îl pună în aplicare până la data aderării sale la Uniunea Europeană.

Controlul financiar intern public (PIFC)

UE recunoaște că Muntenegrul a elaborat un cadru cuprinzător de reglementare, de politică, instituțional și operațional pentru controlul intern și auditul intern, care este în conformitate cu standardele internaționale. UE se așteaptă ca Muntenegrul să își consolideze în continuare cadrul operațional pentru PIFC, în special pentru întreprinderi publice și municipalități. Obiectivele și acțiunile politicii de control intern fac parte din Strategia de reformă a administrației publice pentru perioada 2022-2026 și din Programul de reformă a gestionării finanțelor publice pentru perioada 2022-2026, asigurând faptul că reforma și aplicarea controlului financiar intern public sunt tratate ca parte integrantă a unei reforme mai ample a administrației publice.

De asemenea, UE ia act de faptul că Muntenegrul a îmbunătățit continuu punerea în aplicare eficace a răspunderii manageriale în administrația publică, pentru a sprijini în continuare funcționarea sistemului PIFC și gestionarea eficientă a resurselor administrative și bugetare. UE invită Muntenegrul să asigure punerea în aplicare deplină a cadrului de reglementare privind răspunderea managerială în conformitate cu angajamentul asumat, inclusiv printr-o definiție detaliată a sarcinilor și printr-o delegare sporită a competențelor, prin disciplină fiscală, prin protejarea activelor, prin stabilirea de obiective și prin raportare, ținând seama pe deplin de reformele în curs din domeniul bugetar, al contabilității și din alte domenii aplicabile.

UE recunoaște progresele în curs în ceea ce privește actualizarea legislației primare și secundare referitoare la controlul financiar intern public, al cărei obiectiv constă în alinierea în continuare la standardele UE și internaționale și în abordarea provocărilor practice legate de punerea în aplicare. Pe baza acestui cadru consolidat, UE recunoaște progresele înregistrate, în special prin adoptarea unei legislații secundare care specifică norme și orientări pentru controlul intern și consolidează capacitățile administrative pentru aplicarea acestora în întregul sector public, inclusiv în domeniul gestionării riscurilor și a neregulilor.

UE salută în special cele mai recente optimizări în materie de reglementare, care consolidează guvernanta și răspunderea managerială în gestionarea bugetului și a resurselor umane, îmbunătățesc calitatea și independența auditului intern prin armonizarea cu standardele internaționale și stabilesc un cadru mai eficace pentru gestionarea riscurilor și urmărirea neregulilor.

UE încurajează Muntenegrul să se asigure în continuare că viitoarea dezvoltare strategică a sistemelor de control intern și a reglementărilor conexe este bine aliniată la modificările în curs ale legislației privind gestionarea finanțelor publice și reforma administrației publice. De asemenea, UE invită Muntenegrul să se asigure că viitoarea dezvoltare strategică a sistemelor de control intern vizează gestionarea instituțiilor publice și sensibilizarea personalului cu privire la necesitatea respectării efective a controlului intern și a auditului intern pentru buna gestionare a resurselor bugetare și administrative.

UE ia act de progresele continue înregistrate în ceea ce privește consolidarea cadrului operațional pentru auditul intern și funcționarea acestuia prin îmbunătățiri ale metodologiei, asigurarea calității într-o mai mare măsură și profesionalizarea sistemului de audit intern, inclusiv în ceea ce privește certificarea și formarea auditorilor interni. UE se așteaptă ca Muntenegrul (1) să îmbunătățească în continuare productivitatea funcțiilor de audit intern prin consolidarea cooperării dintre organele de conducere și auditurile interne; (2) să continue modernizarea capacităților administrative prin extinderea formării profesionale și a certificării pentru a aborda deficitul de personal și pentru a accelera procesul de sistematizare a locurilor de muncă și ocuparea posturilor vacante în mod regulat; (3) să îmbunătățească planificarea, documentarea și raportarea auditului în vederea creșterii productivității și a reducerii volumului de muncă administrativă. În ceea ce privește gestionarea riscurilor, UE ia act de progresele concrete înregistrate în instituirea unui cadru instituțional și de reglementare cuprinzător, ca parte a proceselor de guvernanta și de control intern din administrația publică a Muntenegrului. UE recunoaște eficiența sporită a sistemului, demonstrată de numărul tot mai mare de entități din sectorul public care au responsabili cu gestionarea riscurilor desemnați și registre ale riscurilor instituite.

În ceea ce privește gestionarea neregulilor, UE ia act de faptul că cadrul de reglementare este bine stabilit și oferă orientări adecvate pentru punerea în aplicare. Sistemul general de prevenire și soluționare a neregulilor a fost aliniat și consolidat suplimentar, cu responsabilități și proceduri instituționale mai clare. UE ia act, de asemenea, de o creștere a numărului de responsabili desemnați cu gestionarea neregulilor, precum și de o creștere a numărului de cazuri de suspiciune de fraudă raportate transparent. UE se așteaptă ca Muntenegrul să își consolideze în continuare capacitățile administrative pentru a asigura o punere în aplicare mai eficace a sistemelor de gestionare a riscurilor și a neregulilor, prin cursuri de formare periodice, asigurarea calității și instituirea unui mecanism centralizat de raportare și colectare a datelor privind neregulile.

În plus, UE ia act de faptul că au fost consolidate capacitățile administrative pentru a consolida funcțiile de audit în întreprinderile de stat și în fondurile de securitate socială și că se iau în permanență măsuri pentru îmbunătățirea acestora.

De asemenea, UE ia act de faptul că noua Lege privind inspecția bugetară instituie o funcție de inspecție bugetară financiară care este complet separată, atât din punct de vedere organizațional, cât și funcțional, de auditul intern. Având în vedere angajamentul Muntenegrului de a consolida în continuare complementaritatea dintre inspecția bugetară și auditul intern prin garanții suplimentare în cursul punerii în aplicare, UE așteaptă din partea Muntenegrului continuarea punerii în aplicare a noii Legi a inspecției bugetare și a modificărilor aferente adoptate la sfârșitul anului 2025.

Auditul extern

UE recunoaște că Muntenegrul a elaborat un cadru juridic solid pentru auditul extern, în conformitate cu standardele și bunele practici ale UE și internaționale. Instituția Națională de Audit din Muntenegrul a instituit un cadru cuprinzător de reglementare, instituțional și operațional care reflectă principiile și bunele practici promovate de Organizația Internațională a Instituțiilor Supreme de Audit (INTOSAI).

În acest sens, UE ia act de faptul că Muntenegrul a asigurat independența financiară, funcțională și instituțională a Instituției Naționale de Audit în conformitate cu standardele INTOSAI, inclusiv prin Constituția sa, precum și prin punerea în aplicare a legislației corespunzătoare. Acest lucru permite Instituției Naționale de Audit să își îndeplinească mandatul în mod eficace și imparțial. Instituția Națională de Audit efectuează atât audituri financiare, cât și audituri ale performanței, contribuind astfel la îmbunătățirea transparenței, a răspunderii și a bunei gestiuni a finanțelor publice. Recunoscând faptul că Instituția Națională de Audit și-a consolidat capacitatea administrativă, UE se așteaptă ca posturile vacante să fie ocupate. UE se așteaptă ca Muntenegrul să asigure în continuare independența financiară, operațională și instituțională a Instituției Naționale de Audit.

În plus, UE recunoaște progresele înregistrate în ceea ce privește consolidarea metodologiei de audit, a practicilor de raportare și a mecanismelor de asigurare a acțiunilor ulterioare recomandărilor de audit, care contribuie la supravegherea eficace a cheltuielilor publice și la îmbunătățirea guvernantei sectorului public, în special de către parlament. UE invită Muntenegrul să furnizeze actualizări periodice cu privire la acțiunile întreprinse ca urmare a constatărilor de audit ale Instituției Naționale de Audit și se așteaptă ca Muntenegrul să îmbunătățească punerea în aplicare a constatărilor și recomandărilor din rapoartele Instituției Naționale de Audit.

De asemenea, UE invită Muntenegrul să își consolideze în continuare cooperarea cu Instituția Națională de Audit, INTOSAI, EUROSAI și Curtea de Conturi Europeană. De asemenea, UE ia act de angajamentul Muntenegrului de a consolida în continuare cooperarea dintre parlament și guvern.

Protecția intereselor financiare ale UE

UE ia act de angajamentul Muntenegrului de a respecta articolul 325 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE), inclusiv o cooperare strânsă și periodică între Comisie și autoritățile de resort.

UE ia act de faptul că Muntenegrul a finalizat procesul de aliniere a legislației sale naționale la Directiva (UE) 2017/1371 a Parlamentului European și a Consiliului din 5 iulie 2017 privind combaterea fraudelor îndreptate împotriva intereselor financiare ale Uniunii prin mijloace de drept penal (Directiva PIF) prin adoptarea, la 14 octombrie 2025, a Legii de modificare a Codului penal al Muntenegrului (Decretul privind proclamarea Legii de modificare a Codului penal al Muntenegrului, nr. 01-009/25-1967/2), care a intrat în vigoare la 22 octombrie 2025 („Monitorul Oficial al Muntenegrului”, nr. 121/25).

UE recunoaște că în cadrul Ministerului de Finanțe a fost desemnat un serviciu de coordonare antifraudă (AFCOS) și că a fost consolidată capacitatea administrativă a acestuia. De asemenea, a fost creată o rețea aferentă AFCOS a autorităților naționale relevante implicate în protecția intereselor financiare ale UE, care a fost consolidată prin activități de formare.

UE recunoaște că, în iulie 2025, a fost adoptată o strategie națională de combatere a fraudei și de gestionare a neregulilor pentru protecția intereselor financiare ale UE pentru perioada 2028-2025, precum și planul de acțiune aferent pentru perioada 2025-2026.

UE ia act de faptul că cooperarea cu Comisia în ceea ce privește anchetele s-a dovedit a fi eficace și eficientă și că Muntenegrul adună rezultate în materie de raportare a neregulilor prin raportarea continuă a neregulilor în Sistemul de gestionare a neregulilor (IMS).

UE se așteaptă ca Muntenegrul să își consolideze în continuare capacitatea administrativă și să își mențină rețeaua de organisme antifraudă, precum și să continue punerea în aplicare a planului de acțiune al actualei strategii naționale antifraudă. UE invită Muntenegrul să se asigure că raportarea neregulilor și a fraudelor în temeiul obligațiilor stabilite în acordul de finanțare continuă să se îmbunătățească în conformitate cu tendința pozitivă din ultimii ani.

Protecția monedei euro împotriva falsificării

UE ia act de faptul că Muntenegrul a semnat și a ratificat Convenția de la Geneva din 1929 privind stoparea falsificării de monedă prin adoptarea, la 13 octombrie 2015, a Legii privind ratificarea Convenției internaționale de la Geneva privind stoparea falsificării de monedă („Monitorul Oficial al Muntenegrului – Tratatate internaționale”, nr. 12/15). UE recunoaște alinierea cadrului juridic al Muntenegrului la acquis-ul relevant al UE privind protecția monedei euro împotriva falsificării. În acest sens, Banca Centrală a Muntenegrului a adoptat Decizia privind procesarea specimenelor de monede și bancnote euro suspecte și alte activități de protecție a monedei euro împotriva falsificării („Monitorul Oficial al Muntenegrului”, nr. 35/11 și 61/18) pentru a se alinia la Regulamentul (CE) nr. 1338/2001 al Consiliului și la Regulamentul (CE) nr. 1339/2001 al Consiliului de extindere a efectelor Regulamentului (CE) nr. 1338/2001.

În plus, Banca Centrală a Muntenegrului a adoptat Decizia privind medaliile și jetoanele similare monedelor euro („Monitorul Oficial al Muntenegrului”, nr. 44/14 și 61/18) pentru a se alinia la Regulamentul (CE) nr. 2182/2004 al Consiliului și la Regulamentul (CE) nr. 46/2009 al Consiliului de modificare a Regulamentului (CE) nr. 2182/2004, precum și la Regulamentul (CE) nr. 2183/2004 al Consiliului și la Regulamentul (CE) nr. 47/2009 al Consiliului de modificare a Regulamentului (CE) nr. 2183/2004.

UE consideră că Muntenegrul asigură o capacitate administrativă suficientă pentru analiza tehnică și clasificarea bancnotelor și monedelor euro falsificate și că acesta a instituit un sistem adecvat pentru autentificarea acestora, astfel cum atestă adoptarea de către Banca Centrală a Muntenegrului, la 31 iulie 2024, a Deciziei privind caracterul adecvat și autenticitatea bancnotelor și monedelor („Monitorul Oficial al Muntenegrului”, nr. 78/24). În plus, UE ia act de activitățile continue de protejare a monedei euro împotriva falsificării, în conformitate cu reglementările și standardele armonizate ale UE și ale BCE, inclusiv cooperarea și schimbul periodic de informații.

UE constată intențiile Muntenegrului de a participa în continuare la acțiunile din cadrul Programului Pericles IV, precum și de a coopera în continuare cu Comisia, cu Banca Centrală Europeană, precum și cu o serie de bănci centrale ale statelor membre ale UE. UE subliniază importanța protejării independenței Băncii Centrale, inclusiv a independenței sale financiare, precum și a numirii transparente și imparțiale a viceguvernatorilor și a membrilor consiliilor de administrație ai acesteia.

UE invită Muntenegrul să se asigure că centrul național de analiză dispune de capacități administrative suficiente pentru analiză tehnică și că acesta își continuă cooperarea internațională.

Având în vedere cele menționate anterior, UE evidențiază faptul că, în acest stadiu, prezentul capitol nu necesită negocieri suplimentare.

Monitorizarea progreselor înregistrate în alinierea la acquis-ul UE și în punerea în aplicare a acestuia va continua pe toată durata negocierilor. UE subliniază faptul că va acorda o atenție deosebită monitorizării tuturor chestiunilor specifice sus-menționate în vederea garantării capacității administrative a Muntenegrului de a asigura respectarea acquis-ului UE cuprins în acest capitol. O atenție specială trebuie acordată legăturilor dintre prezentul capitol și alte capitole de negociere. O evaluare finală a conformității legislației Muntenegrului cu acquis-ul UE, precum și a capacității de punere în aplicare a acestuia poate fi realizată numai într-o etapă ulterioară a negocierilor. În afara tuturor informațiilor pe care UE le poate solicita pentru negocierile privind prezentul capitol și care trebuie să fie furnizate conferinței, UE invită Muntenegrul să transmită periodic Consiliului de stabilizare și de asociere informații scrise detaliate cu privire la progresele înregistrate în punerea în aplicare a acquis-ului.

Având în vedere toate considerațiile de mai sus, UE va reveni, dacă va fi necesar, asupra acestui capitol la momentul potrivit.

UE ia act de faptul că Muntenegrul, în pozițiile sale de negociere AD 8/14 CONF-ME 4 și AD 30/25 CONF-ME 14, acceptă acquis-ul din cadrul capitolului 32, astfel cum era în vigoare la 18 noiembrie 2025. De asemenea, UE ia act de faptul că Muntenegrul declară că va continua procesul de aliniere la acquis și va fi pregătit să îl pună în aplicare până la data aderării sale la Uniunea Europeană.

În plus, UE reamintește faptul că în perioada cuprinsă între 18 noiembrie 2025 și data aderării ar putea să apară noi elemente de acquis.