

SEVERAL ASPECTS REGARDING THE ORGANIZATION AND FUNCTIONING OF THE ROMANIAN COURT OF ACCOUNTS AS ADMINISTRATIVE AUTHONOMOUS AUTHORITY

Flavia Ghencea, Assist. Prof., PhD, "Spiru Haret" University of Constanța

Abstract: In a legal state, governed by law is essential the functioning of an institution who cares from the public money.

In Romania, as in other country with more experience in democracy, is organized and operate Romanian Court of Accounts, an authonomous administrative authority, at central administrative level, which has the power to conduct the control of the establishment, management and use of state and public sector financial resources.

This paper analyze, on one hand the judicial nature of this institution, as an authonomous administrative authority, unsubordinated to the Government, which operate on the principles of legality, regularity, economy, efficiency and effectiveness, according to an organic law, No. 92/1994, republished. On the other hand, we want to see the how independence from the others classical powers of the state makes this institution be a bridge of balance in institutional functioning of the state.

Finally, after presenting the attributes of the counselors of accounts, provided by the law, we made some proposals of ferenda law, which, we believe can improve the results of this most important institution in a legal state.

Keywords: authonomous administrative authority, Court of Accounts, central administrative level, administrative agency.

1. Preliminarii

Curtea de Conturi a României este o instituție de tradiție în organizarea administrativă a României. Ea își desfășoară activitatea în mod autonom, în conformitate cu dispozițiile prevăzute de Constituție și de legea de organizare și funcționare¹, și reprezintă România în calitatea sa de instituție supremă de audit în organizațiile internaționale.

Curtea de Conturi exercită controlul asupra modului de formare, de administrare și de întrebuințare a resurselor financiare ale statului și ale sectorului public, furnizând Parlamentului și, respectiv, unităților administrative-teritoriale rapoarte privind utilizarea și administrarea acestora, în conformitate cu principiile legalității, regularității, economicității, eficienței și eficacității.

2. Natura juridică a Curții de Conturi a României. Scurt istoric

Potrivit articolului 1 din legea de organizare și funcționare, Curtea de Conturi a României este organizată ca autoritate administrativă autonomă, cu personalitate juridică, ce funcționează la nivel național și cu dezmembrăminte în teritoriu, prin camere județene, structuri fără personalitate juridică.

Sediul Curții de Conturi este în municipiul București, iar sediile camerelor de conturi sunt în orașele reședință de județ și în municipiul București.

Curtea de Conturi este o instituție de tradiție în România. Prima înființare datează din 24 ianuarie 1864 prin legea pentru înființarea Curții de Conturi adoptată în timpul domnitorului

¹ Legea 94/1992, privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi, republicată, în M.Of. nr 238 din 3.04.2014.

Al. I. Cuza², iar existența ei este menționată în textul constituțional din 1866, care, în art. 116 prevede că: “pentru toată România există o singură Curte de Conturi”.

Actul instituia în România o Înalță Curte de Conturi, cu sediul în București, ca organism independent de jurisdicție și ca organ auxiliar al Reprezentanței Naționale³, cu sarcina de a pregăti lucrările controlului legislativ asupra finanțelor publice.

Competența Curții de Conturi a fost lărgită prin legile din 8 martie 1874 și din ianuarie 1895.

Constituția din 1923 supune controlului preventiv al Curții de Conturi deciziile ordonatorilor principali de alocații bugetare. Prevederile constituționale au fost dizolvate în 1929 peintr-o Lege de reorganizare a Curții de Conturi, lege care a suferit modificări în anii 1932 și 1933 funcționând până în 1948, când este desființată de regimul totalitar de la acea data, iar competențele acesteia au fost preluate de organisme nou înființate.

După încă 25 de ani, se impune existența unui organ special de control financiar asupra administrării, în general, a resurselor statului și, în acest context, se înființează Curtea Superioară de Control Financiar, care funcționează până în decembrie 1989 și este și ea, în această formă desființată la începutul anului 1990.

După evenimentele din decembrie 1989 s-a impus reînființarea Curții de Conturi. Astfel apare prevăzut în textul constituțional, în art. 152 și este adoptată, puțin mai târziu, în 1992 legea 94, de organizare și funcționare a Curții de Conturi, care începe să funcționeze efectiv în martie 1993, când membrii acesteia depun jurământul în fața Parlamentului.

3. Reglementările Constituției României

Posibilitatea înființării pe plan central a autorităților administrative autonome centrale a fost consacrată de Constituția României, în mod expres, încă din textul inițial adoptat în anul 1991.

Art. 116, alin.2 și art. 117 alin.3 prevăd: “alte organe de specialitate se pot înființa în subordinea Guvernului ori a ministerelor sau ca autorități administrative autonome”, iar conform celui de-al doilea, „Autoritati administrative autonome se pot înființa prin lege organică⁴”.

Apreciem opțiunea constituentului român de a insera reglementari exprese despre categoria autorităților administrative autonome în Legea fundamentală a țării.

De asemenea, considerăm firească cerința constituțională obligatorie de înființare a acestor autorități prin lege organică, și, în opinia noastră, ar trebui considerate autorități administrative autonome numai acelea care respectă această condiție.

Per a contrario, alte autorități ale administrației publice centrale care se bucură de autonomie, consacrată însă prin dispozițiile unei legi ordinare nu ar trebui socotite autorități administrative autonome⁵.

4. Elemente de drept comparat referitoare la autoritățile administrative autonome

Înființarea, în ultima perioadă a mai multor autorități administrative autonome, se încadrează într-un fenomen mai amplu, care se petrece la nivel European de multiplicare a autorităților administrative autonome.

² Apostol Tofan Dana, *Drept administrativ*, vol I, ed. a II-a, Editura C.H.Beck, București, 2008, p. 250.

³ Iorgovan Antonie, *Tratat de drept administrativ*, vol. I, ed. a IV-a, Editura AllBeck, București, 2005, p. 257.

⁴ Elena Simina Tănăsescu, coord, *Constituția României- comentariu pe articole*, Editura C.H.Beck, București, 2009, p. 529.

⁵ R.N.Petrescu, *Drept administrativ*, Editura Hamangiu, București, 2009, p. 128.

Astfel, într-o serie de state europene, mai ales în Franța, ultimii ani au fost marcați de creșterea numerică a autorităților administrative independente, înființate la nivel central, care se caracterizează prin autonomia lor față de Guvern.

Acest fenomen a fost interpretat de către autorii francezi⁶ fie ca o mărturie a dorinței de modernizare a administrației tradiționale, fie ca un eșec sau o adaptare mai greoaie a structurilor administrative tradiționale, precum și a jurisdicției la aspectele cele mai noi ale administrației, considerându-se că autoritățile administrative independente sunt probabil creația cea mai originală a ultimilor ani.

Este adevărat că asemenea autorități independente existau și în alte țări, chiar înainte de a fi organizate în Franța⁷, de pildă, agențiile americane, „*executive agencies*”, a căror origine se explică prin voința Congresului american de a face ca anumite sectoare ale administrației să rămână sub controlul său și să scape de ierarhia executivului.

Aceste agenții controlează importante sectoare ale vieții economice și sociale, de pildă, reglementarea politicii monetare, supravegherea operațiunilor bursiere, atribuirea de licențe de telecomunicații și de televiziune, controlul finanțării campaniilor electorale etc.

De asemenea, în Marea Britanie, acționau organizațiile autonome neguvernamentale (*quasi autonomous non governmental organizations - Quango*), dar a căror definiție și clasificare juridică este departe de a fi precisă, acestea desemnând trei tipuri de organisme care au un anumit rol în procesul administrative al regatului Unit, fără să fie însă departamente sau structuri ministeriale⁸.

În România, sunt organizate un număr mare de autorități administrative autonome, iar din examinarea domeniilor în care au fost înființate, a atribuțiilor încredințate și responsabilităților ce le revin, rezultă că ele au avut ca model autoritățile administrative independente din Franța.

5. Organizarea Curții de Conturi a României

Potrivit legii de organizare și funcționare, instituția este condusă de Plenul Curții de Conturi, iar în structura sa există departamente, camere de conturi județene și pentru municipiul București și un secretariat general.

Secretariatul general al Curții de Conturi este condus de un secretar general, iar structura și atribuțiile acestuia sunt stabilite de Plenul Curții de Conturi.

Pentru îndeplinirea unor obligații din domeniul auditului extern, care revin României în calitate de stat membru al Uniunii Europene, independent operațional față de Curtea de Conturi, este organizată și funcționează Autoritatea de Audit, singura competentă să efectueze audit public extern, în conformitate cu legislația comunitară și națională.

Trebuie să menționăm că, deși independent față de Curtea de Conturi, această instituție este condusă de un Președinte și 2 vicepreședinți numiți de Parlament dintre consilierii de conturi, adică dintre membrii acesteia, făcând parte și ei din Plenul Curții, conduse de un Președinte.

Apreciem că legiuitorul chiar dacă a dorit să dea o independență specială acestui organism de audit extern, reglementarea prezintă anumite aspecte certe de subordonare față de Președintele Curții de Conturi.

6. Plenul Curții de Conturi

Este un organ deliberativ care exercită conducerea asupra Curții de Conturi, este compus din 18 membri, numiți în funcție de către Parlament, la propunerea comisiilor

⁶ J.Rivero, J.Walline, *Droit administrative*, Dalloz, 21-eme edition, Paris, 2006, pg. 302.

⁷ M. Gentot, *Les autorités administratives indépendantes*, 2 édition, Montchrestien, p. 22.

⁸ J.Ziller, *Administrations comparés*, Montchrestien, Paris, 1993, p.331.

parlamentare pentru buget, finane și bănci ale celor două camere, pentru un mandat de nouă ani care nu poate fi prelungit sau reînnoit.

Curtea se înnoiește cu o treime din consilierii de conturi numiți de Parlament, din trei în trei ani.

Constatăm caracterul total autonom al instituției, gândit de legiuitor prin reglementarea independenței și inamovibilității membrilor Curții și asimilarea incompatibilităților funcției acestora cu cea de judecător.

Membrii Curții nu pot face parte din partide politice și nu pot desfășura activități publice cu caracter politic, nu pot exercita, direct sau prin interpuși activități de comerț, nu pot fi arbitri sau experți desemnați de o parte într-un arbitraj.

Conducerea executivă este exercitată de Președintele Curții, ajutat de 2 vicepreședinți, care sunt consilieri de conturi, independenți în exercitarea atribuțiilor și luarea deciziilor cu respectarea principiilor conducerii colective, publicității și transparenței.

Aceștia sunt numiți în funcții de către Parlament, dintre consilierii de conturi.

În exercitarea atribuțiilor prevăzute de lege, membrii Curții de Conturi sunt obligați să păstreze secretul deliberărilor și al voturilor, să nu ia poziție publică sau să dea consultații în problemele de competența Curții.

Interesantă și eficientă ni se pare obligația pe care o au consilierii să își exprime votul⁹, afirmativ sau negativ – situație în care opinia trebuie motivată în scris, în adoptarea actelor Curții, în nicio situație nefiind permisă abținerea de la vot.

7. Scurte concluzii

Instituția Curții de Conturi reprezintă, pentru România, organul suprem de control asupra formării, administrării și cheltuirii resurselor publice ale statului sau unităților administrativ teritoriale.

Legiuitorul a înțeles importanța deosebită a unei asemenea instituții și a gândit-o ca o autoritate administrative de nivel central, autonomă față de puterea executivă, cu independența și inamovibilitate pentru membrii săi.

Încadrându-se în tendința organizării administrative a ultimilor ani, observăm că și sistemul românesc se îmbogățește cu autorități independente, instituții autonome față de Guvern, organ politic care poate influența profesionalismul unei activități sau serviciu public de o importanță deosebită pentru cetățeni și, implicit, pentru societate în general.

Preluând modele europene, adaptându-le la realitatea românească, evident particulară, putem afirma că organizarea administrative românească încearcă o perioadă de emancipare structural, obligată uneori, de apartenența la structuri suprastatale.

Dar să nu uităm ce spunea marele profesor Paul Negulescu¹⁰ la începutul secolului XX: “*E folositor a păstra tot ce nu e necesar a distrage; legile trebuie să respecte obiceiurile, câtă vreme aceste obiceiuri nu sunt niște vițiuni. Un legislator trebuie să țină întotdeauna socoteală de raporturile naturale, care leagă prezentul de trecut și de viitor*”

Bibliografie

Apostol Tofan Dana, *Drept administrativ*, vol I, ed. a II-a, Editura C.H.Beck, București, 2008;
M. Gentot, *Les autorités administratives indépendantes*, 2 édition, Montchrestien;
Iorgovan Antonie, *Tratat de drept administrativ*, vol. I, ed. a IV-a, Editura AllBeck, București, 2005;

⁹ Art. 50 din legea 94/1992, republicată.

¹⁰ Paul Negulescu, *Drept administrativ român*, Tipografia Gutenberg Joseph Gobl, București, 1903, p.7.

Paul Negulescu, *Drept administrativ român*, Tipografia Gutenberg Joseph Gobl, București, 1903;
Rodica Narcisa Petrescu, *Drept administrativ*, Editura hamangiu, București, 2009;
J.Rivero, J.Walline, *Droit administrative*, Dalloz, 21-eme edition, Paris, 2006;
Elena Simina Tănăsescu, coord, *Constituția României- comentariu pe articole*, Editura C.H.Beck, București, 2009;
Verginia Vedinaș, *Drept administrativ*, ed a VII-a, Editura Universul juridic, 2012;
Jaque Ziller, *Administrations comparés*, Montchrestien, Paris, 1993
XXX, legea 94/1992, de organizare și funcționare a Curții de Conturi a României, republicată, în M.Of. 238 din 3.04.2014;