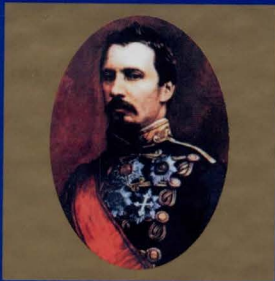




ISTORIA CURȚII DE CONTURI A ROMÂNIEI

1864 - 2014



BUCUREȘTI 2014



**ISTORIA
CURȚII DE CONTURI A ROMÂNIEI
1864-2014**

Coperta și foto: **Virgil PAVEL**
Indice: **George GEAMBAȘU**

Îngrijirea ediției:
Verginia VEDINAȘ
Corina-Mihaela BĂLȚĂTESCU

© CURTEA DE CONTURI A ROMÂNIEI

ISBN 978-973-0-16472-5

ISTORIA CURȚII DE CONTURI A ROMÂNIEI 1864-2014

Volum alcătuit de

Bogdan MURGESCU

Mirela-Luminița MURGESCU

Georgeta ANGHEL

Constantin PETRESCU

Margareta IVAN

Andrei Florin SORA

Cuvânt înainte

Nicolae Văcăroiu

Președinte al Curții de Conturi a României

Coordonarea volumului

Nicolae VĂCĂROIU

Verginia VEDINAȘ

Corina-Mihaela BĂLȚĂTESCU

BUCUREȘTI – 2014

Biblioteca Centrală Universitară
"Carol I" București
Cote..... II 495 098

B. C. U. "Carol I" - București



C20151308

Cuprins

<i>Cuvânt înainte (Nicolae Văcăroiu)</i>	7
<i>Introducere (Bogdan Murgescu, Andrei Florin Sora)</i>	11
I. Înalta Curte de Conturi a României (1864-1948)	15
<i>I.1. Antecedente, sau în anticamera Curții de Conturi (Mirela-Luminița Murgescu)</i>	15
<i>I.2. Întemeierea Înaltei Curți de Conturi a României (Mirela-Luminița Murgescu)</i>	19
<i>I.3. Organizarea și primele faze de funcționare ale Înaltei Curți de Conturi (1864-1895) (Mirela-Luminița Murgescu)</i>	29
<i>I.4. Legea din 1895 (Georgeta Anghel)</i>	64
<i>I.5. Înalta Curte de Conturi în perioada 1895-1916 (Georgeta Anghel)</i>	74
<i>I.6. Primul Război Mondial (Georgeta Anghel)</i>	87
<i>I.7. Înalta Curte de Conturi în sistemul instituțional al României Mari (1918-1929) (Georgeta Anghel)</i>	88
<i>I.8. Personalul Înaltei Curți de Conturi între 1895 și 1929 (Georgeta Anghel)</i>	92
<i>I.9. Legea din 1929 (Margareta Ivan)</i>	99
<i>I.10. Înalta Curte de Conturi în timpul domniei lui Carol al II-lea (Margareta Ivan)</i>	109
<i>I.11. Înalta Curte de Conturi în timpul dictaturii lui Ion Antonescu (Margareta Ivan)</i>	121
<i>I.12. Dificultățile și eforturile de adaptare din anii 1944-1947 (Margareta Ivan)</i>	127
<i>I.13. Desființarea Înaltei Curți de Conturi a României (1948) (Margareta Ivan)</i>	133
<i>I.14. Bilanțul activității Înaltei Curți de Conturi a României (Bogdan Murgescu)</i>	139

<i>II. Curtea Superioară de Control Financiar (1973-1989)</i> <i>(Constantin Petrescu)</i>	143
<i>II.1. Sistemele de control financiar din perioada</i> <i>regimului comunist</i>	143
<i>II.2. Întemeierea Curții Superioare de Control</i> <i>Financiar (1973)</i>	146
<i>II.3. Activitatea de control realizată de Curtea</i> <i>Superioară de Control Financiar</i>	160
<i>II.4. Bilanțul activității Curții Superioare de</i> <i>Control Financiar</i>	178
<i>III. Curtea de Conturi a României (1992-2014)</i> <i>(Bogdan Murgescu, Andrei Florin Sora)</i>	181
<i>III.1. Desființarea Curții Superioare de Control</i> <i>Financiar și problemele controlului financiar în</i> <i>anii 1990-1992</i>	181
<i>III.2. Adoptarea legii privind organizarea și</i> <i>funcționarea Curții de Conturi a României</i>	187
<i>III.3. Organizarea instituțională a Curții de</i> <i>Conturi a României</i>	201
<i>III.4. Modificările cadrului legislativ și ale</i> <i>competențelor Curții de Conturi a României</i> <i>(1993-2014)</i>	210
<i>III.5. Activitățile de control realizate de Curtea</i> <i>de Conturi a României în anii 1993-2008</i>	244
<i>III.6. Forme de modernizare instituțională a</i> <i>Curții de Conturi</i>	261
<i>III.7. Bilanțul provizoriu al activității Curții</i> <i>de Conturi a României (1993-2014)</i>	286
<i>În loc de concluzie: Curtea de Conturi în sistemul</i> <i>instituțional al României moderne (Bogdan Murgescu)</i>	289
<i>Lista (prim)președinților Curții de Conturi</i>	293
<i>Indice de persoane</i>	301

Cuvânt înainte



La împlinirea a 150 de ani de la înființarea Curții de Conturi a României a apărut ca o necesitate editarea unei noi ediții a *Istoriei Curții de Conturi a României*, care să surprindă modificările esențiale apărute în organizarea și funcționarea ei, îndeosebi în ultimul deceniu.

Avem în vedere o serie de modificări în structura de organizare și funcționare, îmbunătățirea standardelor și procedurilor proprii în activitatea specifică, prin armonizarea lor cu standardele internaționale în materie, precum și diversificarea atribuțiilor instituției pentru a putea face față noilor provocări ale secolului XXI.

În această ultimă perioadă, Curtea de Conturi a României a avut o preocupare permanentă pentru creșterea capacității instituționale, angajarea unui program intens și permanent de pregătire profesională, care s-a concretizat în final într-o mai puternică implicare a auditorilor publici externi în ceea ce privește instaurarea disciplinei referitoare la utilizarea banilor publici, în deplină concordanță cu prevederile legale în materie. S-a plecat de la principiul valabil cunoscut că legalitatea și regularitatea reprezintă elementul definitoriu într-o democrație autentică.

Înființarea Instituțiilor Supreme de Audit public extern, ca și a Curților de Justiție, se află în strânsă legătură cu făurirea statelor moderne, ceea ce înseamnă că ele au fost concepute ca instituții fundamentale în formarea, consolidarea și evoluția lor. Cele două autorități au misiunea să impună respectarea legii în viața statului, a instituțiilor prin care acesta ființează, cât și în viața membrilor societății.

O asemenea filozofie a construcției instituționale a statului modern făurit prin unirea Principatelor române s-a avut în vedere atunci când prin legea specială votată de Adunarea Electivă la 8/20 ianuarie 1864 a fost înființată Înalta Curte de Conturi a României, cu atribuții în domeniul controlului financiar public. Legea a fost promulgată ulterior la 24 ianuarie/5 februarie 1864 de către domnitorul Alexandru Ioan Cuza.

De precizat că la elaborarea acestei legi s-au avut în vedere cele mai moderne concepții în materie, practicate în țările avansate din Europa, luându-se drept model sistemul francez și cel belgian. Ulterior, de-a lungul timpului, legea de organizare și funcționare a Curții de Conturi a României a suferit o serie de perfecționări și este de remarcat în mod deosebit noua lege de reorganizare a Înaltei Curți de Conturi din anul 1929, asigurându-se concordanța cu prevederile Constituției României din anul 1923. Din păcate, evenimentele care au avut loc după al Doilea Război Mondial au avut ca efect desființarea la 1 decembrie 1948 a Înaltei Curți de Conturi.

Abia în anul 1973 (după 25 de ani) a fost înființată Curtea Superioară de Control Financiar (Legea nr. 2 din 28 martie 1973).

După Revoluția din Decembrie 1989 s-a produs o nouă întrerupere în funcționarea Curții de Conturi a României, dar numai până în 9 septembrie 1992, când a fost reînființată prin adoptarea Legii nr. 94/1992 care, desigur, a fost pusă în acord cu prevederile Constituției României din anul 1991, care la articolul 139 prevedea următoarele: „*Curtea de Conturi exercită controlul asupra modului de formare, de administrare și de întrebuințare a resurselor financiare ale statului și ale sectorului public.*”

După o perioadă dificilă, axată pe înființarea structurii centrale și teritoriale a Curții de Conturi și după stabilirea procedurilor și programelor de activitate, putem spune că această instituție a început să-și desfășoare activitatea.

Este de menționat o serie de modificări intervenite în ceea ce privește organizarea și funcționarea Curții de Conturi și ne referim, în mod deosebit, la anul 1999, când atribuțiile

privind controlul preventiv au fost transferate Ministerului Finanțelor Publice. De asemenea, ulterior, în anul 2003, odată cu revizuirea Constituției României, funcția jurisdicțională a Curții de Conturi a fost preluată de instanțele judecătorești ordinare (Legea nr. 429/2003).

Au fost în această perioadă și lucruri pozitive și ne referim la preluarea în competența de control a Curții de Conturi a României a fondurilor rezultate din privatizare (Legea nr. 77/2002), verificarea respectării procedurilor legale în ceea ce privește privatizarea și achizițiile publice. De asemenea, Curtea de Conturi a preluat atribuții în ceea ce privește auditul fondurilor primite în perioada de preaderare la Uniunea Europeană (SAPARD, PHARE etc.).

În ultimii șase ani, în Curtea de Conturi a României s-a derulat un amplu proces de consolidare instituțională, în baza strategiei adoptate de către conducerea Curții de Conturi. De asemenea, s-au adoptat noi strategii în domeniul resurselor umane, în domeniul IT, precum și a strategiei de comunicare. Au fost îmbunătățite standardele proprii care guvernează activitatea de specialitate a Curții de Conturi, diversificarea și dezvoltarea procedurilor și metodelor folosite în activitatea de audit/control, au fost elaborate noi manuale și ghiduri în domeniul auditului financiar, auditului de performanță și auditului de conformitate.

Ultimul deceniu a însemnat și o dezvoltare intensă a activității internaționale a Curții de Conturi a României, în calitate sa de membru al Organizației Internaționale a Instituțiilor Supreme de Audit (INTOSAI) și al Organizației Europene în materie (EUROSAI), unde România își aduce contribuția, participând la diferite comitete, subcomitete privind standardele profesionale (Subcomitetul pentru Auditul de Conformitate, Subcomitetul pentru Standarde de Control Intern), precum și la diferitele grupuri de lucru privind auditul mediului, datoria publică, auditul IT, auditul în caz de dezastre etc.

Tot în domeniul relațiilor internaționale trebuie să remarcăm preocuparea pentru dezvoltarea relațiilor bilaterale ale Curții de Conturi cu organisme similare din Europa și din

lume. În prezent avem 14 acorduri bilaterale încheiate cu Albania, Bulgaria, Cehia, Republica Populară Chineză, Croația, Danemarca, Federația Rusă, Georgia, Macedonia, Malta, Republica Coreea, Republica Moldova, Slovacia și Venezuela.

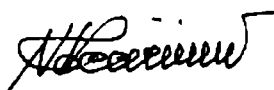
Nu este neglijată nici activitatea din cadrul Comitetului de Contact al Președinților Instituțiilor Supreme de Audit din statele membre ale Uniunii Europene, unde reprezentanții Curții de Conturi a României au o participare activă în cadrul reuniunilor.

Este de precizat că astăzi, în cadrul Curții de Conturi a României, funcționează, ca o structură distinctă, Autoritatea de Audit, organism independent din punct de vedere operațional și care, în conformitate cu prevederile legii, este singura autoritate națională competentă să efectueze audit public extern, în conformitate cu legislația comunitară și națională, asupra fondurilor nerambursabile de preaderare acordate României de către Uniunea Europeană (PHARE, ISPA, SAPARD), precum și asupra fondurilor nerambursabile, structurale și de coeziune acordate în perioada post-aderare.

Activitatea derulată de Curtea de Conturi a României după anul 1992 și îndeosebi în ultima perioadă este apreciată de către instituțiile fundamentale ale statului, ca și de societate în ansamblul ei.

Sunt de remarcat bunele relații pe care Curtea de Conturi a României le are cu autoritățile statului (Președinție, Parlament, Guvern, puterea judecătorească) și suntem convinși că acestea vor sprijini în continuare Curtea de Conturi, în primul rând prin respectarea principiilor de bază în funcționarea acesteia, respectiv independența, autonomia și transparența.

Nicolae VĂCĂROIU,
Președinte al Curții de Conturi a României



Introducere

Curtea de Conturi este una dintre instituțiile fundamentale ale statului de drept din România actuală. Rolul și statutul său sunt fundamentate atât printr-un articol distinct în Constituție, cât și printr-o lege organică și printr-o multitudine de alte reglementări. Consolidarea capacității instituționale a Curții de Conturi a României se bucură de sprijin atât din partea forțelor politice responsabile din România, cât și din partea Uniunii Europene. Pe de altă parte, asupra activității sale concrete părerile sunt, în mod firesc, împărțite atât din motive subiective, cât și datorită faptului că, prin chiar definiția sa, activitatea de control financiar generează situații de contradicție între cei care controlează și cei care sunt controlați. Având în vedere acest potențial obiectiv de contradicții, cât și dinamismul considerabil al activității economice și al structurilor instituționale în România postcomunistă, Curtea de Conturi a României a cunoscut și cunoaște procese de evoluție și de adaptare continuă la exigențele unei societăți în rapidă schimbare.

Se cuvine remarcat faptul că preocuparea pentru actualitate și pentru adecvarea la evoluțiile viitoare ale societății se îmbină la nivelul Curții de Conturi cu un efort de cunoaștere a trecutului și de cultivare a tradiției instituționale, efort care este văzut de conducerea actuală a Curții ca o componentă a procesului de consolidare a capacității instituționale a Curții. Stimularea studiilor referitoare la trecutul Curții de Conturi reprezintă nu numai un mijloc de afirmare a unei identități instituționale pozitive, ci și o cale de edificare intelectuală și de îmbogățire a reflecției asupra rolului și evoluției acestei instituții.

Această monografie, apărută cu prilejul împlinirii a 150 de ani de la înființarea de către domnitorul Alexandru Ioan Cuza a acestei Curții de Conturi a României, valorifică expe-

riența unei prime ediții publicate de același colectiv de autori în anul 2005. Pornind de la conștiința faptului că o lucrare de acest tip nu poate oferi o imagine exhaustivă a tuturor aspectelor din bogata istorie a instituției, autorii au optat pentru o formulă mai sintetică, care a sacrificat unele dintre elementele de detaliu în favoarea clarității narrative; detaliile care nu au mai fost incluse în actuala ediție pot fi regăsite în varianta din 2005 a istoriei Curții de Conturi a României¹.

Pentru Centrul de Studii Istorice, Economice și Sociale, cât și pentru colectivul de autori, solicitarea de a se angaja în studiul istoriei Curții de Conturi a României a reprezentat o sfidare intelectuală. În legătură cu fondurile arhivistice disponibile pentru studiul istoriei Curții de Conturi se cuvine să facem câteva precizări. Curtea de Conturi a României păstrează nemijlocit documentele create după 1993 și am beneficiat de posibilități neîngrădite de acces la acestea. Documentele referitoare la predecesoarele sale instituționale, Înalta Curte de Conturi din anii 1864-1948 și Curtea Superioară de Control Financiar din anii 1973-1989, se află în păstrarea Arhivelor Naționale, formând mai multe fonduri arhivistice, cu un total aproximativ de 1600 metri liniari de arhivă. Cu toate acestea, calitatea și interesul istoric al actelor păstrate sunt foarte inegale și, în mod evident, lipsesc unele dintre piesele care ne-ar fi interesat cel mai mult. Explicațiile pentru această situație sunt multiple. Absența unui serviciu propriu de arhivă la Curtea Superioară de Control Financiar este una dintre aceste explicații, fondul arhivistic păstrat actualmente fiind alcătuit prin comasarea arhivelor curente ale componentelor instituției după desființarea sa în contextul Revoluției din Decembrie 1989. Încă și mai dramatică este situația arhivelor rămase de pe urma Înaltei Curți de Conturi. Astfel, după desființarea acestei instituții în 1948, arhiva a fost preluată de Arhivele Naționale, pe atunci numite Arhivele Statului. Modul de selecționare a documentelor este astfel descris de cel care l-a realizat efectiv: „În urma lucrărilor de clasare și expertiză din întregul

¹ Bogdan Murgescu (coord.), *Istoria Curții de Conturi a României (1864-2004)*, București, 2005.

volum al fondului a fost predat la D.C.A. 60% material fără importanță istorică sau documentară. Din partea rămasă, aproximativ 35% reprezintă statele de salarii din perioada 1945-1948 și 5% material cu valoare documentară.”² În realitate, materialul considerat a avea valoare documentară conține un număr considerabil de conturi de gestiune și corespondență referitoare la desfășurarea actelor de control și jurisdicție, dar nu cuprinde documentele care ar fi fost esențiale pentru reconstituirea funcționării interne a instituției (secretariat, personal, analize și rapoarte interne etc.). Este posibil ca această situație a fondului documentar să fi contribuit și ea la descurajarea istoricilor de a trata istoria Curții de Conturi. În consecință, pentru perioada ante 1990 această sinteză nu a putut beneficia de apelul la monografiile speciale și studii punctuale, pe probleme sau pe subetape ale istoriei deja îndelungate a instituției Curții de Conturi a României. Lucrarea noastră nu s-a putut deci sprijini pe o evoluție organică a cunoașterii istorice, care ar fi presupus decenii de cercetare și de concentrare a eforturilor unui mare număr de specialiști. Sperăm însă ca ea să ofere atât o prezentare riguroasă și convingătoare a cunoștințelor actuale despre istoria Curții de Conturi a României, cât și un cadru solid de raportare pentru cercetările viitoare.

Datoriile de recunoștință acumulate în procesul pregătirii acestui volum sunt numeroase. Mulțumirile noastre se îndreaptă în primul rând spre Nicolae Văcăroiu, președintele Curții de Conturi, cât și spre Dan Drosu Șaguna, președinte al acestei instituții în perioada 2002-2008. De asemenea, consilierii și personalul Curții de Conturi, ne-au sprijinit substanțial în realizarea volumului, inclusiv prin discuții care ne-au lămurit unele aspecte din istoria și funcționarea instituției. Disponibilitatea și sprijinul competent primit din partea președintelui Curții de Conturi, Nicolae Văcăroiu, al președintelui Autorității de Audit, Ioan Aron Popa, al vicepreședinților Curții de Conturi și ai Autorității de Audit, al con-

² V. Andrei, *Fondul Înalta Curte de Conturi (1945-1948)*, în „Revista Arhivelor”, an III, nr. 2, p. 62 (text semnalat de Georgeta Anghel).

silierilor Curții de Conturi, în special Virginia Vedinaș, Auroa Marta Pelea, Mihai Hură, Dumitru Alămîie, al fostului secretar general George Pufan și sprijinul acordat de Corina Bălțătescu, consilier al președintelui Curții de Conturi, ne-au ajutat la ducerea la bun sfârșit a cercetării și la publicarea acesteia. De asemenea, am beneficiat de ajutor substanțial și neprețuit din partea Corinei Bălțătescu și a lui Virgil Pavel, consilier de imagine în cadrul Curții de Conturi, în identificarea și selectarea imaginilor alese în acest volum, proces mai dificil decât am crezut inițial. Nu în ultimul rând, mulțumirile noastre se îndreaptă și către persoanele și instituțiile care ne-au pus la dispoziție cu generozitate o parte din ilustrații: Angela Oghină, nora lui Grigore Oghină, președinte al Înaltei Curți de Conturi între 1945 și 1947, Dan Ioan Deleanu, fiul lui Ioan Deleanu ultimul președinte al Înaltei Curți de Conturi, Sorin Minea, din a cărei familie mai mulți membri au lucrat, în diferite perioade de timp, la Înalta Curte de Conturi, Mănăstirea Agapia, Biblioteca Academiei Române și Arhivele Naționale ale României.

**Prof. univ. dr. Bogdan MURGESCU,
Cercet. dr. Andrei Florin SORA**

I. Înalta Curte de Conturi a României (1864-1948)

I.1. Antecedente, sau în anticamera Curții de Conturi

„O mare instituțiune mai veche decât chiar Constituțiunea” se afirma flatant despre Curtea de Conturi, în 1894, în Parlamentul României³. Se făcea referire la faptul că instituția de control financiar fusese înființată încă din 1864. Iar actul de naștere fusese sub o stea istorică: printr-o lege promulgată chiar la 24 ianuarie.

Crearea unei Curți de Conturi moderne se înscria într-un curent european amplu, care punea în lumină noi concepții despre modul de administrare și controlare a finanțelor publice. De altfel, chiar în momentul întemeierii sale, Curtea de Conturi din România a fost văzută de contemporani prin raportare la instituțiile similare din Franța și Belgia. Ideea controlării finanțelor publice nu era însă o invenție complet nouă în epoca modernă. Într-un fel, din momentul în care statele sau principii au avut un sistem cât de cât încheșat de venituri și cheltuieli bănești, a apărut și nevoia exercitării unui anumit control asupra gestionării acestor resurse. Însă, la început, controlul era făcut de monarh sau de persoanele delegate de acesta asupra dregătorilor care administrau finanțele.

În cazul concret al Țărilor Române, resursele bănești erau în grija marelui vistiernic, ajutat de la o anumită dată de al doilea și al treilea vistiernic, precum și de un întreg aparat de slujbași și vistiernice. Din secolul al XVII-lea, când efemeritatea domniei a condus la distincția între veniturile statului și veniturile personale ale domnului, acestea din urmă au fost concentrate în cămara domnească, administrată de marele cămăraș, în timp ce vistieria a păstrat administrarea veniturilor domniei ca instituție. Cronicile cuprind dese cazuri când, fie în urma unor plângeri, fie

³ *Dezbaterile Adunării Deputaților* (în continuare *D.A.D.*) nr. 17, 30 decembrie, ședința din 15 decembrie 1894, p. 337.

ca urmare a destituirii pe motive politice, conturile vistieriei erau controlate din ordinul domnului. Trebuie însă observat că, deși la control puteau eventual, participa diverși dregători, controlul era efectuat din inițiativa domnului și în folosul exclusiv al acestuia, sfatul domnesc (ulterior divanul domnesc) neavând asemenea atribuții de control financiar⁴. Desigur, tentativele de a instituționaliza controlul marilor boieri asupra vistieriei nu au lipsit cu totul, dar exceptând includerea unei prevederi în acest sens în Tratatul de la Alba-Iulia din 20 mai 1595, ele nu au fost cu adevărat concretizate până în secolul al XVIII-lea. Dar și în secolul al XVIII-lea nu este nici pe departe vorba de un control organizat și instituționalizat, ci doar de un ritual de putere. Atâta timp cât Cămara Domnească nu era încă delimitată riguros de Vistieria statului și cât timp nu exista încă o concepție clară despre finanțele publice, ca și o clară separare a puterilor în stat și a atribuțiilor acestora, toate formele de control erau doar încercări incipiente, iar scopul lor era mai degrabă de a-l acoperi pe domn decât de a asigura un control financiar efectiv.

O primă formă de organizare a unui control coerent al finanțelor publice a fost instituită abia prin Regulamentele Organice. Introduse din 1831 în Țara Românească și de la 1 ianuarie 1832 în Moldova⁵, acestea au reprezentat un prim pas în trecerea spre un sistem modern de organizare a statului. Textele lor sunt un martor al modului în care un nou sistem de organizare economică, socială, politică, culturală se construiește, păstrând/coabitând cu elemente anterioare. Aria pe care Regulamentele Organice încercau să o acopere este foarte vastă, așa că în niciun caz finanțele nu puteau fi ocolite. Capitolul III *Finanța* din Regulamentul Organic al

⁴ Lucrările de referință cu privire la adunările de stări rămân încă cele ale lui Gheorghe Brătianu: *Sfatul domnesc și adunarea stărilor în Principatele Române*, București, 1995; *Adunările de stări în Europa și în Țările Române în evul mediu*, București, 1996.

⁵ Regulamentele Organice, cu rol cvasi-constituțional, au fost elaborate „sub oblăduirea” Rusiei țariste de două comisii de boieri și adoptate de adunările obștești extraordinare din cele două Principate.

Valahiei prevedea că este nevoie „să așeze chipul cu care casa Visteriei să-și dea socoteala”⁶. Secția VI stipula *Chipul contabilității Casii Visteriei, adică a ținerii și dării socotelilor cu bună rându[i]ală*. Vistiernicul era cel care se ocupa de ținerea socotelilor și la „sfârșitul fiecărui trimestru, va supune Domnului, pe lângă al său raport, bilanț alcătuit cu întemeiere asupra documenturilor cerute printr-acest regulament”. Domnul supunea „socoteala în cercetare a șase boieri care se vor alege pentru aceasta pe fieștecare an de către Obicinuita Obșteasca Adunare”. Observațiile acestora urmau a se trimite de către Domn Obșteștii Adunări care „este chemată în fiecare an conform articolului 51 al capului [capitolului] II, spre a cerceta socotelile tuturor veniturilor și cheltuielilor țării și să facă domnului cunoscut prin anafora”. Adunarea Obștească era astfel clar investită cu dreptul de control. Articolul 136 din Regulamentul Valahiei menționează foarte explicit „dar fiindcă natura și înmulțirea îndeletnicirilor ei [Adunării Obștești] cum și puțina vreme ce ține adunările sale, nu o pot ierta ca să intre într-o cercetare cu de-amănuntul a tuturor socotelilor, de aceea se va întocmi un control obștesc ca în curgerea anului să cerceteze orice cheltuială a statului, să adevereze primiriile și să înlesnească Obșteștii Adunări îndatorirea cercetării socotelilor țării”⁷. Astfel se instituia un organism de control alcătuit dintr-un șef al controlului, doi șefi de mese (birouri) și „scriitorii trebuincioși”. Ce avea de făcut acest nou înființat „despărțământ” public? Pe de o parte pregăteau condicile „însemnate, șnuruite și pecetluite cu pecetea Controlului”, pe care le distribuiau apoi departamentelor, ministerelor, ocârmuitorilor de județe, tuturor celor care într-un fel sau altul, manevrau bani publici „pentru a se trece toate primiriile de bani și toate cheltuielile țării”. Aceasta era însărcinarea „primei mese” a controlului; „cea de-a doua masă” cerceta cheltuielile „să adevereze de este cheltuiala într-o adevăr făcută și asemănată cu copriinderea contracturilor sau cu instrucțiile

⁶ *Regulamentele Organice ale Valahiei și Moldovei*, vol. I, București, 1944, p. 13.

⁷ *Regulamentele Organice...*, p. 36.

ce se vor fi dat despre aceasta [...] și de s-a păzit cursul monezii cu scumpătate în fieștecare dintre aceste lucrări”. Slujbașii primeau chitanță de la șeful controlului „dacă socotelile acestora se vor fi găsit după orânduială”. Raportul general pe un an era prezentat Domnului „de la care spânzură d-a dreptul însuși controlul”⁸. „Șeful controlului [...] primea lunar 1500 lei, adică un salariu egal cu acela al directorilor de la ministerele (departamentele) de interne și de finanțe.”⁹

În Moldova, cap. III numit *Reglement de finanț* consemna că „s-a giudecat cu trebuință [...] de a regularisi chipul Contabilității, adică a socotelilor pentru luaturile și daturile Statului”¹⁰, iar secția a VI-a, art. 110, prevedea că vistiernicul era însărcinat cu ținerea socotelilor. Înainte de a fi trimise la Obșteasca Adunare, socotelile erau verificate „la sfârșitul fiecărui sfert” de către Sfatul Administrativ, care urma a supune și Domnului „isprava acestui adeveratoriu control”. „Drept aceia – se prevedea în articolul 116 – că se va așăza un controlor în secția postelnicului¹¹ [...] spre a adeveri toate somile și a le regularisi în chip lămurit, spre a putea fi supuse Obșteștii Obicinuite Adunări.”¹²

În anticamera Curții de Conturi se află deci departamentele de control organizate prin Regulamentele Organice, cu diferențele evidente între cele două state. Se poate considera că „Regulamentele Organice introduseseră un sistem dublu de control asupra finanțelor publice, unul exercitat de funcționari specializați, altul de Adunarea Obștească”¹³.

⁸ *Regulamentele Organice ...*, p. 36-37.

⁹ *Regulamentele Organice ...*, p. L.

¹⁰ *Regulamentele Organice ...*, p. 186.

¹¹ Art. 111 din Regulamentul Moldovei stipula faptul că „marele postelnic este șeful cancelariei Domnului atât pentru pricinile din lăuntru, dar și pentru cele de afară” (*Regulamentele Organice...*, p. 269).

¹² *Regulamentele Organice ...*, p. 199.

¹³ Dumitru Firoiu, Liviu P. Marcu (coord.), *Istoria dreptului românesc*, vol. II, partea a II-a, București, 1987, p. 110.

I.2. Întemeierea Înaltei Curți de Conturi a României

Secolul al XIX-lea a fost caracterizat în plan politico-instituțional de redefinirea raporturilor dintre stat și societate. Dacă în perioada anterioară prevalase ideea că statul este o extensie a puterii monarhului, care la rândul său deținea suveranitatea direct de la divinitate, în secolul al XIX-lea se afirmă tot mai mult ideea ca statul este sau ar trebui să fie o emanație a națiunii și, în consecință, responsabil față de instituții reprezentând națiunea. Desigur, aceste idei nu erau complet noi, ele mai fuseseră afirmate, într-o formă sau alta, și în perioadele anterioare. În secolul al XIX-lea a avut însă loc o proliferare a formelor de a instituționaliza supremația societății asupra statului prin adoptarea unor Constituții care stabileau separarea puterilor în stat și sistemul prin care diversele puteri și instituții se controlau reciproc. Desigur, sistemele politice constituționale nu s-au impus în secolul al XIX-lea în întreaga lume. Ele au cunoscut însă o extensie semnificativă în Europa continentală (Marea Britanie, chiar fără a fi avut formal o constituție scrisă, instituiseră un sistem parlamentar încă din 1688), iar România este unul dintre statele care s-au înscris în acest curent istoric european.

Și în această privință, modelul francez a fost deosebit de important. În Constituția franceză din 1791 se prevedea faptul că „toți cetățenii au dreptul să vadă – ei înșiși sau prin reprezentanții lor – necesitatea contribuției publice, dreptul să consimtă la aceasta liber și să controleze cum a fost folosită”¹⁴. Deși istoria politică a Franței a cunoscut numeroase avatururi și schimbări de putere și chiar de regim politic, acest principiu a rămas valabil. Pentru transformarea principiului în realitate era nevoie însă de înființarea unor instituții care să permită realizarea efectivă a actului de control. În această privință, ca și în multe altele, principiul enunțat în timpul Revoluției a fost concretizat instituțional abia de către Napoleon I, care în 1807 a înființat Curtea de Conturi a Franței. Și alte state au înte-

¹⁴ A se vedea Mark Nikitin, *The birth of modern Public sector accounting in France and Britain*, „Laboratoire Orléanais de Gestion. Document de recherche”, 2000, nr. 1, p. 19.

meiat instituții similare, uneori inspirându-se direct din modelul francez, alteleori, mai des, pornind de la unele instituții preexistente, pe care le-au adaptat la nevoile modernității. Cu titlu de exemplu menționăm faptul că în Spania a fost înființat un *Tribunal Mayor de Cuentas* în 1828¹⁵, iar în Belgia Decretul de înființare a Curții de Conturi a fost adoptat încă de la 30 decembrie 1830¹⁶, deci la numai patru luni de la declanșarea revoluției și înainte de adoptarea Constituției și de recunoașterea internațională a independenței noului stat belgian. În Italia, tradițiile existente înaintea unificării au făcut loc, în 1862, unei *Corte dei conti* la nivelul noului regat al Italiei¹⁷. Dacă avem în vedere și evoluțiile graduale din state cum ar fi Marea Britanie și Austria sau crearea de instituții similare în alte state, putem considera că în secolul al XIX-lea existența unor instituții speciale autonome de control financiar a devenit normă pentru majoritatea statelor europene moderne.

După războiul Crimeii și mai ales după Unirea Principatelor în 1859, problemele organizării moderne a statului au intrat în linie dreaptă. În 1860, după model francez, se adoptă un Regulament pentru contabilitatea publică¹⁸. Problema înființării unei instituții moderne pentru controlul finanțelor statului a fost ridicată în discuțiile Comisiei Centrale de la Focșani. Preocuparea pentru organizarea cât mai eficientă a noului stat se îmbina aici cu încercarea de racordare la circuitul lumii moderne prin dotarea statului român cu instituții care existau deja pe plan european și pe care membrii elitei politice le considerau astfel necesare pentru buna funcționare a statului. Sprijinit de Christian Tell și de Gr. Arghiropol, C. Brăiloiu propunea înființarea unei „Curți de Socoteli cu nume de Curtea de Conturi”¹⁹. Pentru această viitoare „Curte de Socoteli”, cum observăm că încă era mai pe înțelesul tuturor

¹⁵ <http://www.tcu.es> (accesat 21.06.2013).

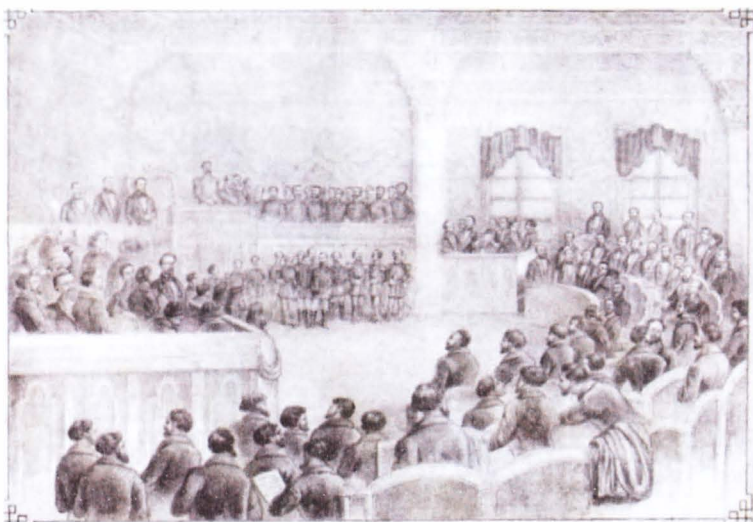
¹⁶ <https://www.ccrek.be/EN/Presentation/HistoricalSurvey.html> (accesat 21.06.2013).

¹⁷ http://www.corteconti.it/chi_siamo/la_corte (accesat 21.06.2013).

¹⁸ *Istoria dreptului...*, p. 110.

¹⁹ *Curtea de Conturi a României, 1864-2004. Culegere de documente*, București, 2004, p. 19.

numită, se propune denumirea de „Curte de Control”, iar sursa de inspirație era Franța. „Înființarea ei este legată de organizarea unui sistem de tribunale administrative, căci în Franța care ne-a dat cea dintâi Curte cu asemenea atribuțiuni hotărârile Curții sunt supuse la recurs către Consiliul de Stat unde este un Consiliu cu nume de *comité du Contentieux*.”²⁰ Comisia a acceptat în unanimitate propunerea...



Ședință a Adunării Elective a Principatelor Unite (1860)

Discuția despre organizarea unei Curți de Conturi a fost reluată de Adunare la începutul anului 1864. La 4 ianuarie 1864 a început dezbaterile proiectului de lege pentru înființarea Curții de Conturi (Compturi, în vocabularul epocii, ca un transfer lingvistic francez). Conform procedurii, Guvernul condus la acea dată de Mihail Kogălniceanu trimisese Adunării un proiect, care a fost dat spre analiză și discuție unei comisii. Mai vechile noastre cunoștințe, Brăiloiu și Arghiropol, susținătorii ideii la Focșani, împreună cu G. Văleanu, Gr. Cantacuzino și G. Costaforu au fost însărcinați cu analiza proiectului guvernamental. Proiectul, împreună cu propunerile comisiei, a intrat apoi în discuția Adunării, articolele fiind discutate și votate pe rând, asemenea și amendamentele, pentru ca în

²⁰ *Curtea de Conturi a României...*, p. 19.

final legea să fie votată în totalitatea ei. Discuțiile purtate pe marginea proiectului de lege și a modificărilor propuse de comisie denotă interesul pentru dotarea statului român cu o instituție pe care deja statele considerate moderne (Franța, Belgia) o aveau. Din discuții a reieșit faptul că o lege de organizare a Curții de Conturi fusese cerută rapid atât de Adunare, cât și de Executiv. Așteptările păreau să fie mari, căci așa cum se menționa în raportul comisiei Adunării: „Curtea să fie însărcinată cu revizuirea socotelilor din trecut”²¹. Cât de din trecut nu se preciza, dar oricum sarcina nu era simplă.



Alexandru Ioan Cuza (1820-1873)

Curtea de Conturi era recunoscută ca o instituție necesară, dar exista și riscul să fie percepută de grupurile politice ca incomodă. Uneori, însăși ideea de control poate produce temeri și fiori. Tocmai de aceea, Mihail Kogălniceanu, în calitatea sa de președinte al Consiliului de Miniștri, a ținut să liniștească temerile, la un moment dat, în timpul discuțiilor: „Citind acel proiect întreg în tot sistemul său, guvernul a venit și a zis că voind a da o garanție Adunării și țării despre voința sa ca lumina să se facă în toate chestiunile financiare, ca socotelile și cercetarea lor să nu mai fie

²¹ *Curtea de Conturi a României...*, p. 20.

o armă de război, ci numai o datorie sfântă, adică ca ele să fie bine, cu conștiință cercetate; în fața întregului mecanism al proiectului de lege, guvernul a declarat că pentru această dată și pentru Curtea de Conturi, consimți a mărgini dreptul său de numire numai după prezentarea listelor, făcând și pe Adunare părtașă prin urmare la numirea Curții de Conturi.”²²

Discuțiile au rămas la un ton moderat și au fost de cele mai multe ori concret ancorate în probleme practice.

În ceea ce privește istoria acestei instituții, probabil că unul dintre cele mai importante aspecte și cel care i-a influențat cel mai mult alcătuirea este cel legat de locul ei în raport cu celelalte puteri ale statului. Discuțiile s-au focalizat în mod firesc asupra instituției îndreptățite să facă propunerile pentru persoanele ce urmau să fie numite la Curtea de Conturi. Fiind acceptat dintru început principiul inamovibilității, Curtea devenea o instituție extrem de atractivă pentru plasarea colaboratorilor/partizanilor politici. În 1864 s-a acceptat dreptul Adunării de a face propunerile. De ce? Să înțelegem această hotărâre ca pe un gest de bunăvoință și *captatio benevolentiae* din partea Guvernului, respectiv a lui Mihail Kogălniceanu, către o adunare cu care colaborarea era complicată și de care avea nevoie pentru aprobarea unor legi delicate și mult mai dificile? Era ianuarie 1864 și, după cum se știe, domnitorul Alexandru Ioan Cuza abia fusese oprit la sfârșitul lui noiembrie 1863 să nu declanșeze o lovitură de stat²³. Kogălniceanu considera că nu era încă momentul și de aceea a încercat să menajeze Adunarea în încercarea de a găsi o cale de colaborare cât mai lungă. Discuțiile din jurul legii Curții de Conturi lasă de multe ori să se întrevadă relația ușor tensionată și faptul că șeful guvernului avea interesul de a obține votarea unui număr cât mai mare de legi în timp cât mai scurt. Așa că a acceptat ca Adunarea să fie cea care face propunerile pentru Curtea de Conturi.

²² *Curtea de Conturi a României...*, p. 30.

²³ Dan Berindei, *Epoca Unirii*, Editura Academiei, București, 1979, p. 107.



*Mihail Kogălniceanu (1817-1891), om politic,
prim-ministru (1863-1865)*

În același timp, Kogălniceanu ținea să menționeze faptul că se dorește ca noua instituție „să nu se arate ca un corp politic, ca o mașină de război”²⁴, ci ca un element de echilibru, independent între Adunare și Guvern. De aceea, Guvernul a susținut ideea numirii pe viață a membrilor Curții și nu pe durata unei legislaturi, nedorind să transforme Curtea de Conturi într-o „delegațiune a Adunării, care ar face ca Adunarea să nu mai cerceteze scrupulos; să nu mai studieze [în] amănunt socotelile, ci să treacă pe deasupra lor [...]”²⁵. Pe fond, problema esențială era aceea a per-

²⁴ *Monitorulu: jurnalul oficial al Principatelor Unite* (în continuare *M.Of.*), supliment nr. 63, ședința XXIV, 4 ianuarie 1864, p. 498. Începând cu 1862, ambele principate au avut aceeași publicație oficială *Monitorulu: jurnalul oficial al Principatelor Unite*, titlu care va cunoaște modificări mai mult sau mai puțin evidente: *Monitorul: jurnal oficial al României* (între ianuarie și august 1866), *Monitorul Oficiale al României* (din 1866), *Monitorul Oficial al României* (din 1875), *Monitorul Oficial: Regatul României* (între 1886 și 1947), *Monitorul Oficial: Republica Populară Română* (1948-1949), *Buletinul Oficial al Republicii Populare Române* (martie 1949-1965), *Buletinul Oficial al Republicii Socialiste România* (1965-1989), *Monitorul Oficial al României* (începând cu 22 decembrie 1989).

²⁵ *M.Of.*, supliment nr. 63, ședința XXIV, 4 ianuarie 1864, p. 498.

soanelor care urmau să fie numite „pe viață” ca membri ai Curții de Conturi. Mizele erau foarte mari.

Încă de la început, discuțiile s-au focalizat insistent în jurul **personalului**. Aceasta conducea de fapt spre o altă problemă spinoasă și delicată: costurile de funcționare ale instituției. Comitetul delegaților din Adunare, cărora le-a revenit sarcina să dezbată și să modifice, acolo unde considerau necesar, proiectul de lege inițial, nu a fost de acord cu numărul de angajați și bugetul propus de guvern. Deputații au cerut clar și concis „să se facă economie la retribuțiuni” și mai draconic „din 29 membri și referendumari propuși de guvern, comitetul a primit numai: un președinte, șase membri și patru referendumari. S-a socotit destul acest număr după trebuințele și mijloacele noastre. În Belgia nu sunt mai mulți de șase membri. Comitetul a socotit că nu prin cantitatea, ci prin calitatea oamenilor se poate spera ameliorațiunea serviciilor țării. S-a adăugat un procuror crezându-se indispensabil, de vreme ce Curtea are și misiune judecătorească de a chema pe contabili, de a-i judeca și de a pronunța asupra faptelor lor”²⁶.

În ceea ce privește retribuirea membrilor Curții, discuția a fost extrem de animată. Deputatul N. Rucăreanu a obiectat: „Nu știu de ce mi s-a părut prea mare sumă care se dă drept leafă membrilor, fiindcă ea trece peste leafa Miniștrilor chiar, leafa Miniștrilor este de 2.500 pe când a acestor membri se urcă la 3.000, și apoi Miniștri[i] sunt de azi până mâine, pe când acești membri sunt pe viață; am propus acest amendament fiindcă am văzut pe toți și pe Adunare și pe Ministere că propun la orice ocaziune economie, și de aceea am socotit că ar fi bine să facem și aici o economie foarte dreaptă”²⁷. Unii da, unii ba... Așa că Vasile Boerescu a intervenit încercând să explice necesitatea pentru stat de a avea „mai bine puțini funcționari și bine plătiți, decât mulți și rău plătiți. Acestea sunt condițiile cele mai esențiale pentru a putea avea funcționari buni... mai bine să micșorăm numărul

²⁶ *Curtea de Conturi a României...*, p. 21.

²⁷ *Curtea de Conturi a României...*, p. 31.

funcționarilor și să-i plătim bine, să le dăm mijloace de a ține pozițiunea socială”²⁸.

Discuția s-a înviorat neașteptat în momentul în care s-a pus problema **condițiilor pentru admisibilitate** ca membru al Curții de Conturi și a studiilor pe care trebuia să le aibă persoanele ce urmau a avea funcții în noua instituție. Pentru că proiectul guvernului enumera doar miniștri, doctori și licențiați, comisia adunării a considerat necesar să precizeze: „comitetul a căutat să întrunească condițiunile de capacitate teoretică și practică și, totodată, având în vedere că repede suire în funcțiuni înalte nu poate să prezinte în genere nici garanția unei adevărate capacități, care nu se obține decât prin treptata suire a scării înaintărilor, nici prestigiul ce se cere pentru un corp atât de înalt, nici chiar o adevărată și constatată satisfacere a nobilelor aspirațiuni care, ridicate deodată la culmea treptei, sunt lipsite de ori ce emulațiune condamnate fiind la un stagiu perpetuu; pentru aceste motive, comitetul d-voastră a cerut, pe lângă știința teoretică și o practică cel puțin de cinci ani în servicii înalte. Totodată însă, avându-se în vedere lipsa oamenilor de specialități s-au admis printr-o dispozițiune tranzitorie dispense pe termen de cinci ani, pentru condițiunea diplomei sau a certificatului de studii în drept”²⁹. De aici au început o serie de discuții aprinse, legate de limitarea doar la studii de drept. În urma dezbaterilor s-a aprobat amendamentul lui C.A. Rosetti de a se elimina articolul în cauză. Numai că discuția s-a reluat cu aprindere în momentul în care s-a ajuns la condițiile pe care trebuia să le îndeplinească persoanele susceptibile a intra pe prima listă de propuneri. Remarcăm insistența cu care se cerea o cât mai clară delimitare a competențelor necesare pentru a ocupa funcția de membru al Curții de Conturi. Așa că au reînceput discuțiile despre competențe și calități, până în momentul când G. Văleanu a propus ca amendament: „Deocamdată la cea dintâi formare a listelor nu se vor admite între candidați pentru membri la Curtea de Conturi decât persoanele cari se vor fi distins printr-un serviciu de cinci ani, cel

²⁸ *Curtea de Conturi a României...*, p. 31.

²⁹ *Curtea de Conturi a României...*, p. 21.

puțin, mai cu seamă în ramura financiară, și care vor fi ajuns în ierarhia serviciului până la funcțiunile de membri la Curțile de Apel, Președinți de Tribunaluri, Procurori de Curți, membri la fosta Comisiune Centrală, membri sau directori la fosta Eforie a Școalelor, directori de Ministere, Prefecți de districte și Casieri Centrali [...]”³⁰ (viitorul articol 65 din Lege). În cele din urmă discuția s-a ridicat tot mai mult la nivelul principiilor și teoriei. Problema devenea principală, mai ales că era vorba despre o funcție bine retribuită și de mare importanță.

În atenția Adunării au stat și concediile. În raportul comisiei se sublinia: „mărginindu-se un termen în care să se încheie socotelile fiecăruia serviciu și îndatorată fiind Curtea ca la începutul fiecăreia sesiuni legislative să prezinte tabloul lucrărilor sale de peste an către acestea avându-se în vedere dese lipsiri obișnuite care mai cu seamă în serviciul conturilor nu pot decât să ocazioneze paralizie și perturbațiune în lucrări prin necompletarea Curții, s-au luat măsuri de a se acorda cât se poate mai puține concedii și numai în cazuri de legitimă și neapărată trebuință”³¹. Poate să sune destul de sever, dar sarcinile pe care guvernul și legislativul urmăreau să le pună pe umerii tinerei și nou-înființatei instituții nu erau de glumă.

Un alt aspect care a preocupat evident pe legiuitori a fost cel al necesității unui procuror la Curtea de Conturi. Părerile erau pro și contra. Astfel, G. Văleanu considera că nu este necesar un procuror, deoarece „la această Curte nu sunt multe delikte, este numai plastografie, sfeterisirea de bani [delapidarea]. Ei bine, când Curtea găsește numai lipsă de bani atunci hotărăște după lege ce să se facă, iar când găsește fraudă, președintele se adresează la Ministerul de Finanțe și acesta la cel de Justiție ca să intenteze procesul. Mi se pare dar că nu e trebuință de procuror și de aceea propun suprimarea lui și adăugirea a doi referendari”³². Dezbaterile despre oportunitatea numirii unui procuror exprimă de fapt controversa dintre legislativ și executiv cu privire la

³⁰ *M.Of.*, supliment nr. 63, ședința XXIV, 4 ianuarie 1864, p. 494.

³¹ *Curtea de Conturi a României...*, p. 22.

³² *Curtea de Conturi a României...*, p. 24.

instituția care exercită autoritatea și un anumit control asupra Curții de Conturi. Pentru că în final era vorba de o instituție al cărei obiect de activitate intra în sfera de interes atât a legislativului, cât și a executivului.

Problema numărului de persoane și a atribuțiilor lor a suscitat, de asemenea, discuții. În general referendarii au fost cei asupra cărora s-au operat atunci și aveau să se opereze și în viitor economiile. Astfel, s-a dezbătut intens **numărul referendarilor**, până când s-a stabilit la opt referendari. Se intuia la ce volum de muncă urma Curtea să facă față și exista teama că un număr redus de persoane nu ar pridi cu verificările anterioare și ținerea controlului curent. Pe de altă parte, exista și atitudinea preventivă de a nu se crea o instituție supranumerară în momentul în care se termina activitatea de control anterior. Amendamentele cele mai multe au fost legate de numărul personalului prevăzut în schema de funcționare.

Prin această lege trebuia stabilit tipul de autoritate pe care îl exercita Curtea de Conturi. O discuție lungă și aprinsă a generat problema sancțiunilor pe care Curtea le putea aplica în caz de conflict cu contabilii răspunzători de depunerea actelor. S-a discutat dacă se poate acorda dreptul Curții de Conturi de a suspenda pe funcționarii care nu depun actele la timp. Miza era până la ce punct se putea extinde autoritatea unei instituții precum Curtea de Conturi, și dacă extinderea acestor prerogative nu știrbea din autoritatea Ministerului de Finanțe în particular și a guvernului în general. Cum putea acționa Curtea de Conturi în cazul contabililor care nu trimiteau conturile la verificare? Ceea ce dorea Adunarea era, de fapt, ca legea să prevadă posibilitățile de acțiune ale Curții de Conturi în privința raporturilor cu contabilii și, de asemenea, dorea ca guvernul să ofere o serie de garanții că își va asuma cu răspundere rezolvarea acestor conflicte. În cele din urmă se ajunge la un acord, Adunarea votând un articol prin care Curtea de Conturi putea doar să ceară executivului suspendarea sau destituirea unor contabili.

În ceea ce privește modelul, așa cum se afirmă „ne-am folosit încă și din legislațiile altor țări luminate mai apropiate de mijloacele și măsura putințelor noastre”³³. În discuții au fost pomenite, cu precădere, Belgia și uneori Franța. „În privința competenței Curții de Conturi se va consulta legislațiunea Belgiei” se menționează în raportul comisiei Adunării sau și mai clar „în privința numirii membrilor să se adopte sistemul Belgiei”³⁴. Apelul la Belgia nu era însă neutru politic: în Belgia, Curtea de Conturi era în mai mare măsură dependentă de Parlament decât în Franța acelei vremi, unde regimul instaurat de Napoleon al III-lea concentra cea mai mare parte din putere la nivelul împăratului. Or, pentru parlamentarii de pe malurile Dâmboviței, Franța era neîndoielnic „sora mai mare” și un model în multe alte privințe, dar nu și în planul regimului politic; în această problemă specifică, Belgia oferea un exemplu de echilibru constituțional, clar preferabil. Această opțiune de a lua drept model micuța, dar activa Belgie transpore deja în dezbaterile Adunării din timpul domniei lui Cuza și a fost apoi desăvârșită în momentul elaborării și adopțării constituției din 1866. Mai trebuie oare amintit aici visul românilor de a deveni „Belgia Orientului”?

I.3. Organizarea și primele faze de funcționare ale Înaltei Curți de Conturi (1864-1895)

Votată în Adunare la 8 ianuarie 1864 cu 66 de voturi pentru și patru împotriva, legea a fost promulgată de către domnitorul Alexandru Ioan Cuza la 24 ianuarie 1864. În preambul se subliniază faptul că „voind a da o garanție mai mult țării despre dorința noastră, ca întrebuințarea banilor publici să fie supusă unui control, pe cât de serios pe atât de neatârnat de orice bănuieli de înrâurire din partea agenților însărcinați cu manipularea bugetului. Noi aprobăm pentru aceasta unica și singură lege prezentarea unei liste din partea Adunării pentru numirile la Curtea de Conturi. Și dar am întărit

³³ *Curtea de Conturi a României...*, p. 23.

³⁴ *Curtea de Conturi a României...*, p. 20

și întărim, promulgat și promulgăm ce urmează: Lege pentru înființarea Curții de Conturi³⁵.

MONITORUL

Legea pentru înființarea Curții de Conturi, „Monitorulu: jurnalul oficialu alu Principatelor Unite”, 24 ianuarie 1864

Conform prevederilor Legii³⁶, Înalta Curte de Conturi instituită la București se compunea în această primă etapă dintr-un **președinte, opt judecători, un procuror, un substitut, opt referendari, un greșier și personalul cancelariei** (art. 1). Președintele și membrii Curții de Conturi erau inamovibili și erau numiți de către domnitor după o listă înaintată de către Adunare care cuprindea dublul numelor (art. 8). Opțiunea pentru ca propunerea membrilor Curții de Conturi să aparțină legislativului era justificată prin faptul că: „În materie de conturi a banilor publici se cere o mai mare

³⁵ *M.Of.* nr. 18, 24 ianuarie 1864, p. 1.

³⁶ A se vedea textul legii în *Curtea de Conturi a României...*, p. 32-37.

garanție pentru corpul legiuitor și, totodată, o mai mare asigurare pentru puterea executivă că dreptul său de nominațiune în funcțiuni se exersă asupra persoanelor propuse chiar de mandatarii contribuabililor.” De această dată în lupta dintre parlament și guvern pentru controlul asupra acestei instituții a învins Adunarea. Temporar... Pe de altă parte, procurorul și substitutul erau numiți de către domnitor la recomandarea Ministerului de Finanțe și erau revocabili (art. 10). În ceea ce privește vârsta, membrii Înaltei Curți de Conturi trebuia să aibă cel puțin 35 de ani, iar procurorul 30 de ani. Se specifica că trebuia să fie români sau naturalizați români (art. 11). Președintele, membrii Curții și procurorul urmau să depună jurământ în fața domnitorului, substitutul procurorului în fața ministrului de Finanțe, iar ceilalți angajați înaintea Curții (art. 12). Legea prevedea printre altele faptul că „membrii Curții de Conturi nu pot fi rude sau cuscri între dânșii până la a 4-a spiță inclusiv” (art. 13). Grija de a prevedea în mod special încuscrirea poate să pară exagerată astăzi, dar pentru epocă ține de politica strategiilor matrimoniale ale secolului al XIX-lea.

Conform articolului 13, membrii Curții nu puteau fi deputați și, în general, nu puteau să exercite în același timp altă funcție plătită de stat sau să fie angrenați în vreo întreprindere a cărei contabilitate este supusă revizuirii Curții de Conturi. Același articol prevedea și faptul că membrii Curții de Conturi nu puteau participa la un control în care era „interesat el, ori vreo rudă a sa, sau cuscru până la a 4-a spiță inclusiv”.

Totodată, membrii Înaltei Curți de Conturi erau justițiabili ai Curții de Casație și puteau fi dați în judecată ca orice funcționari superiori (art.14).

Titlul II al legii stabilea **competențele** Curții de Conturi. Conform acestei prime Legi „Curtea este însărcinată cu cercetarea și hotărârea socotelilor atingătoare de veniturile tezaurului, casieriile generale de județe, ale regiilor și ale administrațiilor contribuțiilor indirecte, precum și cu încheierea socotelilor făcute de toți agenții contabili. Veniturile și cheltuielile, fondurile și încasările speciale ce izvorăsc din

bugetele județelor, confirmate de Șeful Statului, precum și cercetarea caselor comunale, municipale și districtuale sunt asemenea de competența Curții” (art. 15).

Contabilii aveau obligația să depună în termen de trei luni de la încheierea exercițiului bugetar socotelile (art. 16). Legea introducea sistemul „controlul *ulterior (postum)* al gestiunii”³⁷.

Discuțiile legate de capacitatea Curții de Conturi de a acționa asupra contabililor s-au materializat într-o serie de articole din titlul al II-lea. Cei care nu depuneau actele spre control la termenul stabilit puteau fi chemați „înaintea Curții și dacă îndreptările lor nu se vor găsi valabile se vor osândi la o amendă egală cu retribuțiunea lor, de la o lună până la trei. Curtea va putea, la întâmplare, să ceară de la Guvern suspendarea lor pe același termen sau și chiar destituirea lor” (art.17). Curtea de Conturi verifica conturile prezentate, iar în cazul în care contabilul mai datora sume de plată, atunci „datoria către tezaur” trebuia plătită în termen de trei luni de la data hotărârii. Cazurile de plastografie, mituire sau delapidare constatate de către Curtea de Conturi erau sesizate Ministerului de Finanțe și Ministerului Justiției, care urmau să acționeze conform legilor în vigoare și să îl defere pe vinovat tribunalelor competente (art. 20). Instanța superioară Curții de Conturi în ceea ce privește rezolvarea litigiilor era Curtea de Casație. Orice atacare a unei hotărâri a Curții de Conturi urma să se facă la această instanță (art. 22). Procedul stabilit în acest caz era următorul: „Când Curtea de Casație va casa o hotărâre a Curții de Conturi, pricina se va înapoia în cercetarea aceleiași Curți de Conturi, care, în termen cel mult de trei luni, o va înfățișa din nou în tot completul membrilor ei și va pronunța” (art. 24). „Dacă Curtea va stărui în hotărârea sa de mai înainte, partea interesată va putea iarăși în termenul legiuit de trei luni a face din nou recurs în casație. În cazul acesta, Curtea de Casație va judeca în sesiuni unite și pronunțând definitiv

³⁷ *Istoria dreptului...*, p. 110.

asupra motivelor recursului, va trimite pricina înapoi la Curtea de Conturi care se va conforma întocmai” (art. 25).

Legea stabilea prin titlul III „Agenții contabili asupra cărora Curtea de Conturi are jurisdicțiune”. Lucru foarte important având în vedere faptul că trebuia să se impună foarte clar care sunt domeniile asupra cărora se extindea autoritatea Curții de Conturi. Astfel, prin articolul 38 se stabilea faptul că „sunt justițiabili de Curtea de Conturi: toți casierii generali ai județelor și ai plășilor; toți șefii birourilor care îndeplinesc totodată și funcțiunile de casieri pe lângă acele birouri; toți casierii de regiment sau de corpuri speciale, precum și ofițerii contabili atașați pe lângă vreo administrațiune militară și care au o mânăuire de bani publici; toți casierii municipali; toți primitorii de bani din administrațiunea veniturilor indirecte”. De asemenea, procurorul Curții de Conturi avea însărcinarea de a avea „o listă generală de toți contabilii diferitelor ministere și administrațiuni publice” (art. 39).

În ceea ce privește referendarii, aceștia trebuia să aibă cel puțin 25 de ani și se numeau de către domnitor la recomandarea Curții de Conturi, prin intermediul Ministerului de Finanțe. Având în vedere faptul că referendarii aveau o serie de sarcini foarte precise legate de activitatea în cadrul Curții³⁸, Legea prevedea faptul că aceștia aveau nevoie de o serie de studii de specialitate³⁹ și experiență⁴⁰, cu amendamentul că, având în vedere lipsa specialiștilor, pentru 5 ani se acorda „dispensă de condițiunea diplomei sau a certificatului cerut prin articolele 51 și 52”⁴¹ (art. 63).

³⁸ „Referendarii asistă pe membrii Curții în cercetarea conturilor, dau lămuririle trebuincioase Curții și membrilor în parte și sunt datorii a face și alte lucrări în ajutorul Curții, după însărcinarea ce le va cere Președintele” (art. 50).

³⁹ Certificat că au urmat cursul de drept administrativ sau științe financiare (art. 51).

⁴⁰ „...să fi servit cel puțin un timp de 5 ani în vreun Minister. Se vor alege cu preferință dintre șefii de Sesiuni și șefii contabili ai acestor Ministere” (art. 51).

⁴¹ Art. 52 se referă la grefierul Curții de Conturi: „Grefierul trebuie a avea etatea de 30 ani, certificat că a urmat cursul de drept administrativ sau științe financiare și un serviciu cel puțin de trei ani în partea jude-

Curtea de Conturi urma să preia toate dosarele și registrele fostului Minister de Control, care se desființa. Noul instituții îi revenea sarcina de a verifica „toate socotelile cele vechi ale anilor trecuți”, care urmau a fi lămurite în termen de doi ani (art. 64). De aceea, provizoriu Curtea era mărită cu doi membri și doi referendari. Așa cum se discutase și în cadrul Adunării și cum de altfel am amintit mai sus, pentru această primă organizare s-a introdus un articol în care se precizau condițiile pe care trebuia să le îndeplinească cei ce urmau să fie propuși drept candidați (art. 65).

Observăm o reglementare foarte riguroasă a timpului de activitate. Concediile erau acordate de către Președintele Curții și nu mai mult de o lună (art. 45). Doar ministrul de Finanțe putea acorda concedii mai mari.

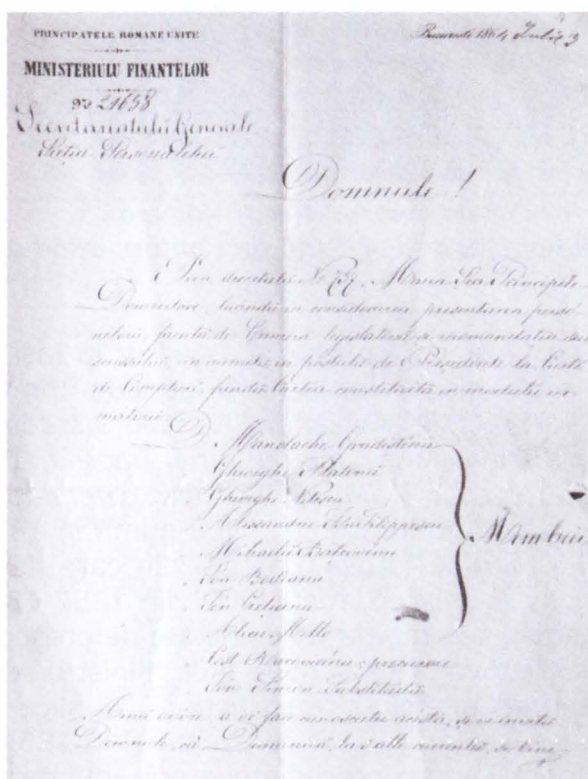
Deși Legea a fost promulgată la 24 ianuarie 1864, numirea efectivă a membrilor Curții și debutul activității au mai zăbovit. Faptul nu trebuie să ne mire, mai ales dacă avem în vedere tensionarea raporturilor dintre domn și guvern pe de o parte, și Adunare pe de cealaltă, tensionare agravată de dezbaterile referitoare la reforma agrară, și care a condus, de altfel, la lovitura de stat din 2 mai 1864, prin care Cuza a dizolvat Adunarea și a purces la instaurarea unui regim de autoritate domnească, consfințit prin Statutul Dezvoltător la Convenția de la Paris, adoptat în mai 1864.

În noile condiții politice de după 2 mai 1864, Curtea de Conturi a purtat amprenta puternică a voinței domnești. Ea a fost constituită la 6 iulie 1864⁴², având ca președinte pe Alexandru Romalo, iar ca membri pe Emanoil Grădișteanu, George Platon, George Nițescu, Alexandru I. Filipescu, Mihail Bâțcoveanu, Ion Bozianu, Ion Cretzeanu și Alecu Millo; procuror era C. Racoviceanu. Subliniem faptul că Alexandru

cătorească. El se va numi de Domn după recomandația Curții prin mijlocirea Ministerului de Finanțe”. Iar art. 53 completa: „El va asista la adunările generale pentru a nota opiniile Membrilor și a redige încheierile și hotărârile Curții. El este însărcinat a ține diferite registre, precum și pe acela al deliberațiilor Curții.”

⁴² *Curtea de Conturi a României...*, p. 132.

(Alecu) Romalo era perceput în mediile politice ca apropiat al domnitorului Alexandru Ioan Cuza. Această legătură nu a împiedicat însă asupra acceptanței noii instituții în momentul când Cuza a fost silit să abdice. Consensul clădit de Kogălniceanu în privința însemnătății Curții era suficient de larg și de trainic pentru a face ca în Constituția din 1866 să fie inclus un articol special (art. 116), care consfințea faptul că „pentru toată România este o singură Curte de Conturi”⁴³.



Lista primilor membri ai Curții de Conturi trimisă de Ministerul de Finanțe lui Alexandru Romalo (iulie 1864)

⁴³ *Curtea de Conturi a României...*, p. 38.



*Alexandru (Alec) Romalo,
primul președinte al Curții de Conturi, 1864-1875*

Alexandru (Alec) Romalo s-a născut la Iași la 10/22 iulie 1819 ca fiu al postelnicului Iordache Grigoriade Romalo și al soției sale Maria, născută Roset. Alexandru Romalo a studiat mai întâi la Iași la Academia Mihăileană, apoi la Paris, unde în 1845 a obținut licența în Drept. Întors în Moldova, a ocupat diverse poziții în administrație și în sistemul judecătoresc, fiind numit în 1849 președinte al Tribunalului Ținutului Tutova, calitate din care demisionează în 1852. A fost activ în mișcarea unionistă din 1857-1858 și a servit apoi din nou pentru scurtă vreme în calitate de președinte al Tribunalului Ținutului Tutova (1858-1859) și de ministru secretar de stat la Departamentul Cultelor și Instrucțiunii Publice din Moldova (1860). După aceasta a profesat ca avocat și în 1864 a fost numit de Alexandru Ioan Cuza ca președinte la nou-înființata Întâi Curte de Compturi. A avut un rol esențial în organizarea noii instituții și a continuat să servească în calitate de președinte și după abdicarea forțată a lui Alexandru Ioan Cuza, cu care de altfel era și înrudit. În ianuarie 1868 a depus o cerere de pensionare, având și probleme de sănătate, dar ulterior a revenit în fruntea Curții de Conturi. S-a stins din viață relativ tânăr, la 25 iunie/7 iulie 1875, fiind înmormântat la Cimitirul Bellu din București.⁴⁴

⁴⁴ *Curtea de Conturi a României...*, p. 452.

Prevederile Legii pentru organizarea Curții de Conturi din 1864 au fost completate ulterior prin alte legi. Astfel, *Legea asupra contabilității generale a statului*, promulgată la 14 aprilie 1864, aducea o serie de completări la funcționarea Curții de Conturi⁴⁵. Se stipula faptul că „nici o manutențiune (mișcarea banilor de la o mână la alta) a acestor bani, nu va putea fi exercitată, și nici o casă publică nu va putea fi gerată, decât de un agent pus sub ordinele Ministerului de Finanțe, numit de dânsul, sau după a sa presentațiune, responsabil către dânsul pentru a sa gestiune și justițiabil al Curții de Conturi”⁴⁶. Conform aceleiași legi, „toată averea mobilă și imobilă a statului precum și imobilele se vor trece într-un inventar, de pe care se va depune câte un exemplar la Arhiva Ministerului de Finanțe, la Curtea de Conturi și la administrațiile respective. Inventariile se vor revizui și se vor îndrepta la finitul fiecărui an și la fiecare schimbare de funcționari, în a căror seamă sunt date, prin agenți ai Administrației numiți de guvern” (art. 77)⁴⁷. Aceeași lege venea să clarifice într-un fel și obligațiile ministerelor față de Curtea de Conturi. Astfel, articolul 78 al Legii contabilității stipula faptul că „ministrii vor da la Curtea de Conturi: 1. Un tablou detaliat de proprietățile statului și veniturile ce produc; 2. Copii de procese-verbale după adjucații, taxe de poduri, tăieri de păduri, închirieri sau arenduri de proprietăți, vânzări de fânețuri, produse și alte asemenea; 3. Extracte de câtimea sumei impozitelor directe după roluri, împărțite pe districte și comune, și în genere de toate documentele care constată un drept dobândit al statului; 4. Un tablou de toate procesele câștigate sau pierdute de stat, cu însemnare de sumele ce are a plăti sau a primi pe fiecare an”⁴⁸.

În unele privințe, adoptarea acestei Legi nu ușura activitatea Curții de Conturi. Ba dimpotrivă, îi dădea de lucru și ei și Curții de Casație. Curtea de Conturi trebuia să verifice ges-

⁴⁵ A se vedea legea cu modificările ulterioare în Emanuel Grădișteanu, *Codul financiar român*, partea I, București, 1879, p. 5-32.

⁴⁶ E. Grădișteanu, *Codul financiar...*, p. 8

⁴⁷ E. Grădișteanu, *Codul financiar...*, p. 22

⁴⁸ E. Grădișteanu, *Codul financiar...*, p. 22.

tiunile începând cu anul 1860. Ea era astfel în situația de a imputa contabililor sumele restante, dar intra în contradicție cu Legea contabilității din 1864. Astfel, la Curtea de Casație a ajuns o serie de litigii între Curtea de Conturi și casieri. Curtea de Casație, în fața acestor cazuri de practică concretă, a decis faptul că „nu se poate pune în sarcina Casierilor generali rămășițele care ar fi anterioare punerii în aplicare a Legii de contabilitate generală din anul 1864, căci prin Legea de urmărire din anul 1862 și regulamentul acestei legi nu se prevăd asemenea răspunderi...”⁴⁹

Înalta Curte de Casație aplica astfel principiul neretro-activității legilor, creând astfel un caz de jurisprudență ce anula consecințele practice ale constatărilor „din urmă” ale Înaltei Curți de Conturi; este un mecanism ce avea să fie întâlnit și ulterior.

O situație oarecum asemănătoare a creat și Legea de constatare și percepere din 1882. Conform acestei legi, casierii generali de județe erau responsabili pentru percepatori. Menelas Ghermani comenta în 1894 efectele practice ale acestei legi. „Se întâmplă că sunt percepatori care delapidază banii publici și se sustrag prin fel de fel de mijloace de la controlul casierilor. Se întâmplă ca casierul sau să fie scos sau să se retragă din funcțiune și atunci își prezintă conturile sale Curții de Conturi. Curtea de Conturi îl achită, adică îi dă o declarațiune de achitare. În urmă, peste câțva timp, se descoperă delapidarea unui percepator făcută în timpul aceluia casier care s-a retras și care a fost achitat de Curtea de Conturi. Noi îl apucăm pe casier pentru percepator, conform legii de la 1882; însă casierul ne răspunde prin sentința Curții de Conturi, care l-a declarat cu desăvârșire achitat și rămânem față în față cu percepatorul care, în cele mai multe cazuri, nu are cu ce răspunde”⁵⁰. O rezolvare a acestei situații avea să fie încercată abia prin Legea din 1895.

După primii ani, pe care i-am putea considera „de rodaj”, experiența de început a condus inevitabil la adoptarea unor **modificări la legea inițială**. Modificările instituționale

⁴⁹ E. Grădișteanu, *Codul financiar...*, p. 9-10.

⁵⁰ *D.A.D.* nr. 18, ședința 16 decembrie 1894, p. 363.

rapide din anii creării statului modern român impuneau adaptări și la nivelul Curții de Conturi. După primii ani de funcționare, unele aspecte începeau să se clarifice, să se așeze, necesitățile se zăreau mai clar. S-a considerat că „unele din modificări sunt relative la personal, celelalte la precizarea competenței și a procedurii sale de control pregător al Adunării Deputaților”⁵¹.

Inițiativa modificării Legii Curții de Conturi a revenit guvernului conservator prezidat de Lascăr Catargiu. Proiectul de lege a ajuns în dezbaterea Parlamentului în ianuarie 1874. În primul rând observăm că s-a impus ideea de a spori personalul pentru a mări eficacitatea procesului de control. „Curtea de Conturi se compune de un președinte, un substitut, 6 consilieri, 12 referendari cl. I, 12 referendari cl. II, un grefier, doi adjuncți de grefă, un arhivar, doi adjuncți de arhivă, un registrator, 12 copişti, un intendent și 6 oameni de serviciu. Președintele distribuie lucrările la secțiuni și la consilieri după trebuință” (art. 2)⁵². De la opt s-a ajuns la 24 de referendari, acum împărțiți pe clase. A sporit și numărul personalului auxiliar, fiind acum doi adjuncți de arhivă pe lângă arhivarul existent anterior, precum și 12 copişti în loc de opt, această din urmă modificare fiind evident corelată cu creșterea numărului de referendari. Schimbările de mod de viață și de atitudini, ca și de vocabular le regăsim și în faptul că acum avem un intendent și șase oameni de serviciu, în loc de uşieri și odăiași.

În continuare, se preciza faptul că Președintele și membrii Curții de Conturi sunt inamovibili și se numesc de domnitor după lista de prezentație în număr îndoit de candidați, dată de Adunarea Deputaților (art. 8). De data aceasta au fost lungi discuții în Senat, legate îndeosebi de propunerea de a elimina inamovibilitatea și de a numi pe membrii Curții pe un termen de patru ani. A prevalat totuși opțiunea pentru inamovibilitate. În schimb, s-a prevăzut, ca și pentru alte instituții, pensionarea pentru limită de vârstă sau, în limbajul epocii, „punerea în retragere” a membrilor

⁵¹ Laurențiu Grigorescu, *Controlul finanțelor publice*, București, 1936, p. 50.

⁵² *Curtea de Conturi a României...*, p. 46.

Curții de Conturi „după sosirea lor la vârsta de 70 de ani și a proceda la înlocuirea lor cu alte persoane” (art. 47)⁵³. O discuție lungă și nu lipsită de miez a fost avut loc la Senat în legătură cu posibilitatea de a pune în retragere pe membrii Curții Ioviți de diverse infirmități fizice, care ar fi putut prejudicia activitatea lor la Curte, senatorii fiind însă foarte precauți să împiedice orice posibile abuzuri guvernamentale care ar fi putut duce la schimbarea nejustificată a membrilor Curții de Conturi, în aceleași timp se precizau mai clar condițiile de admisibilitate ca membru al Curții de Conturi având în vedere că stipulațiile Legii din 1864 avuseseră un caracter tranzitoriu în această privință. Astfel, articolul 65 al Legii din 1874 statua: „Nu se vor putea primi candidați pentru membri la Curtea de Conturi decât aceia cari vor avea vârsta de 30 ani, și cari se vor fi distins printr-un serviciu de 5 ani, cel puțin mai cu seamă în ramul financiar și cari vor fi ajuns în ierarhia serviciului, până la funcțiunile de membri la Curtea de Apel, președinte de tribunal, procuror de curți, secretar general al Ministerului de Finanțe, directori de ministere, prefecti de districte, casieri centrali și generali, și referendarii Curții de Conturi, după un stagiu de 10 ani. Se vor numi referendari cu preferință licențiați sau doctori în științe matematice sau în drept”⁵⁴.

Practica din anii anteriori dovedise faptul că era absolută nevoie ca legea să definească foarte clar domeniile asupra cărora se extindea controlul Curții de Conturi, pentru a nu mai da naștere la discuții și cereri de exceptare⁵⁵. Așa că acum legiuitorul a precizat precaut și metodic în art. 15: „Curtea de Conturi este însărcinată cu cercetarea, judecarea și hotărârea tuturor conturilor de venituri și cheltuieli publice care sunt prezentate în fiecare an de toți agenții contabili ai tezaurului, regiilor și administrațiilor financiare; toți mănuiitorii de bani ai diferitelor servicii publice, agenții contabili ai împrumuturilor, ai administrației timbrului, ai casei pen-

⁵³ *Curtea de Conturi a României...*, p. 49.

⁵⁴ *Curtea de Conturi a României...*, p. 50.

⁵⁵ A se vedea în continuare discuțiile legate de funcționarea concretă a Curții de Conturi. De asemenea E. Grădișteanu, *Codul financiar...*

siunilor, casei de depuneri și consemnațiuni, casei de dotațiunea oastei, casa de lichidare a obligațiunilor rurale, casierii celor opt comune, determinate prin Legea comunală, casierii caselor județene, agenți, contabili ai așezămintelor spitalicești de binefaceri, pioase și religioase, atât aceste[a] precum și conturile de materii sunt supuse controlului Curții. Ministerul Lucrărilor Publice supune Curții de Conturi conturile definitive ale căilor ferate concesionate și căutate în regie, rezultatul verificării lor privește pe ministrul Lucrărilor Publice. Curtea constată în situațiunea sa anuală dacă vreun art. de cheltuieli din buget a trecut peste creditul deschis, dacă nu s-a făcut viramente, precum și dacă creditele suplimentare și extraordinare sunt în limitele alocațiunii fiscale prin buget. Ea pronunță asemenea asupra exactității conturilor generale ale administrațiilor. Atât pentru venituri, cât și pentru cheltuieli; Curtea statuează asupra apelurilor ce i se vor adresa de comune, de contabili și percepții direcți care după legile speciale, nu vor fi supuși jurisdicțiunii Curții, în contra încheierilor consiliurilor permanente sau administrațiilor respective. Termenul de apel la Curte este prescris după două luni de la notificarea încheierii⁵⁶. În lucrările de drept se consideră că prin această Lege „competența Curții a fost extinsă [...] și asupra contabililor în materii (valori și materiale brute, confecționate și de consumație), s-a introdus gestiunea de fapt și s-au dat în competența Curții apelurile făcute de organele comunale precum și de contabilii și percepții direcți care nu erau supuși jurisdicției de primă instanță a Curții în contra încheierilor consiliilor comunale sau administrației de care țineau⁵⁷.

Evoluția societății, apariția și dezvoltarea unor noi instituții a determinat o mai precisă menționare a contabililor aflați sub jurisdicția Curții. Astfel prin art. 38 se consemnează faptul că „sunt justițiabili Curții de Conturi: casierii centrali și toți casierii generali. Toți șefii de birou care împlinesc

⁵⁶ *Curtea de Conturi a României...*, p. 46-47.

⁵⁷ *Istoria dreptului...*, p. 110-111.

totodată și funcțiunile de casieri pe lângă birouri. Toți casierii de regimente sau de corpuri speciale, precum și ofițerii-contabili atașați pe lângă varia administrațiune militară, și care au mânuire de bani publici. Toți contabilii și economii de spitale. Mănăstiri și așezăminte de binefaceri. Toți casierii municipalităților, prevăzuți la art. 128 din legea comunală. Toți primitorii de bani din administrația veniturilor indirecte, vămi, saline etc. Toți casierii și contabilii serviciului telegrafelor și poștelor, ai drumului de fier căutate de regie. Ai timbrului și alți asemenea. Toți casierii ai diferitelor așezăminte publice, precum: casele de depunere, casa de pensiuine, casa împrumutului domenal, casa de lichidare a obligațiunilor rurale, casa de dotațiune a oastei și altele. Toți conservatorii de valori și material brut, sau confecționat și de consumație, și toți contabilii ministerelor ca și acela al contabilități generale, pentru întârzierea formării conturilor și iregularităților ce se vor găsi într-însele. Orice altă persoană alta decât contabilul, care fără autorizațiunea legală se va fi amestecat în mânuirea banilor publici și diferite alte valori și care astfel s-au constituit contabili”⁵⁸.

Una dintre cele mai importante modificări, dar care la prima vedere ar putea scăpa neobservată printre multe altele, este cea legată de controlul asupra gestiunii ministerelor și miniștrilor. Prin Legea din 1864 se prevăzuse: „defectele unei socoteli pot privi sau pe guvern sau pe contabil; pe guvern când el a ordonat împlinirea de dări în contra legilor sau că a efectuat cheltuieli peste marginea bugetelor și a creditelor. Găsind Curtea asemenea defecte în cercetarea unei socoteli, ea va mărgini a le lămuri numai printr-un jurnal de chibzuire care rămâne apoi să se supună Adunării Elective odată cu prezentarea socotelilor”⁵⁹. Prin Legea din 1874 se stipula faptul că „defectele unei socoteli pot privi pe Guvern sau pe diferitele

⁵⁸ *Curtea de Conturi a României...*, p. 48-49.

⁵⁹ *Curtea de Conturi a României...*, p. 34.

administrațiunii. Pe Guvern când el a ordonat împlinire de dări în contra legilor, când a efectuat cheltuieli peste mărimea bugetelor și a creditelor sale, sau nu a observat legea, în facerea acestor cheltuieli; pe administrații când ele au ieșit din limitele legilor și când prin îngăduință acordată ilegal debitorilor Statului au provocat pagube tezaurului public. Găsind Curtea asemenea defecte, pentru cazul dintâi le comunică ministerului care va fi dator a le supune Adunării o dată cu prezentarea socotelilor. În al doilea caz, Curtea notifică miniștrilor, spre a lua măsuri de asigurare asupra averii vinovaților pentru despăgubirea fiscoi și face mențiuni despre asemenea cazuri în expunerile sale anuale. Defectele privesc pe contabili, când conturile nu se vor găsi așternute după reguli, când nu se vor afla cuprinse într-însele partea din veniturile ce ei au încasat, sau a trebuit să încaseze, când unele din condicile de cheltuieli nu vor fi sprijinite cu dovezi îndestulătoare, precum și pentru orice alte lipsuri. În asemenea cazuri, ei pot fi trași la răspundere, conform legii penale⁶⁰. Spațiul de manevră alocat Curții de Conturi în ceea ce privește eventualele nereguli ale miniștrilor se reducea doar la a sesiza prin observații Adunarea Deputaților, care oricum era mereu în urmă cu discutarea exercițiilor bugetare.

În propunerile comitetului delegaților Senatului găsim și ideea introducerii **controlului preventiv**, dar nici aceasta nu a întrunit majoritatea opiniilor. „Am introdus în lege iarăși măsuri de a nu se face plățile mai înainte de a nu avea viza Curții de Conturi pusă pe mandate și aceasta pentru considerentul că este neapărat să existe o autoritate delegată de Corpurile Legiuitoare care să controleze mandatele emise de guvern, spre a nu întrece peste sumele alocate în bugete sau în creditele votate de Adunare și așa să nu se mai repete dureroasele spectacole ale unor cheltuieli anormale și care după un termen trecut de la efectuarea plăților și până la controlarea miniștrilor să piardă și urmele.”⁶¹

⁶⁰ *Curtea de Conturi a României...*, p. 48.

⁶¹ *Desbaterile Senatului* (în continuare *D.S.*), ședința din 18 ianuarie 1874, p. 113.

Èșuată în 1874, ideea instituirii controlului preventiv al Curții de Conturi își făcea tot mai mult loc în dezbaterile politice. Ea a fost reluată în 1876 de Nicolae Fleva, care a depus la Parlament un proiect de reformă a Curții de Conturi prin care propunea introducerea controlului preventiv. Tre-cut de comitetul delegaților, proiectul a rămas înțepenit „pe biroul Adunării”⁶². Se pare că o reformă de substanță a Curții de Conturi nu mai stătea în atenția clasei politice, care avea alte priorități.

În deceniul următor, o singură modificare legislativă a afectat direct Înalta Curte de Conturi, și aceasta în mod negativ; în 1886 a fost redus numărul referendarilor. Gheorghe (George) I. Lahovari (Lahovary) și toți cei care s-au preocupat de istoria Curții de Conturi au pus această modificare pe seama preocupării legislativului de a face economii bugetare. Astfel, nici senatorii și nici deputații nu au ezitat să reducă posturile de referendari la Curtea de Conturi de la 24 la 18⁶³. Ce economie se făcea? 2.250 lei pe lună, adică circa 10% din cheltuielile de personal ale Curții...

În ceea ce privește evoluția Curții de Conturi și relația ei cu puterile statului amintim o hotărâre extrem de interesantă care a fost „Legea pentru înlocuirea consilierului Înaltei Curți de Conturi în administrațiunile publice din care face parte”, în anul 1873. Astfel, consilierul „se înlocuiește a. în Comitetul vânzării bunurilor Statului, prin un membru al Administrațiunii Domeniilor; b. în Comitetul de lichidare al Obligațiunilor Comunelor Rurale, prin un senator ales de Senat; c. în Comisiunea de priveghere a Casei de Depuneri și Consemnațiuni prin un deputat ales de Adunare”⁶⁴.

Funcționarea oricărei instituții depinde în mare măsură de **personalul** ei. Am văzut că discuțiile în legătură cu condițiile

⁶² D.A.D. nr. 18, ședința din 16 decembrie 1894, p. 357.

⁶³ „Articol unic – Numărul referendarilor Înaltei Curți de Conturi se reduce la 18, 9 de clasa I și 9 de clasa II. Această lege s-a votat de Senat în ședința de la 24 ianuarie 1886 și s-a adoptat cu majoritate de 37 voturi, contra a 9. [...] Această lege s-a votat de Adunarea Deputaților în ședința de la 17 februarie 1886 și s-a adoptat cu majoritate de 57 voturi, contra a 7” (*Curtea de Conturi a României...*, p. 66).

⁶⁴ E. Grădișteanu, *Codul financiar...*, p.65.

de admisibilitate, cu numărul de posturi și cu salarizarea au ocupat o mare parte din timpul alocat de Parlament legilor referitoare la Înalta Curte de Conturi. În aceste discuții s-au amestecat preocuparea unora dintre parlamentari de a nu crea sinecure cu necesitatea de a se crea un personal specializat. Dincolo de condițiile de pregătire și de vechime amintite mai sus, în dezbaterile referitoare la Legea din 1874 a fost discutată și ideea ca după zece ani de serviciu referendarilor să fie preferați la numirea membrilor Curții.⁶⁵ Salariile au fost și ele reasezate prin Legea din 1874. Senatul a fost generos, propunând 1.481 lei pentru președinte, 1.370 pentru membri, și 1.111 pentru procuror⁶⁶, pentru ca în final să se hotărască următoarea salarizare.

Funcția	1864 (lei vechi)	1874
Președinte	3.000	1.115
Membru	2.500	930
Procuror	2.500	930
Substituit	1.200	450
Referendar	1.200	
cl. I		450
cl. II		300
Grefier	1.000	400
Ajutor de grefă	700	260
Registrator	600	
Arhivist	600	225
Adjunct de arhivă		150
Registrator		225
Copist	300	115
Intendent		100
Șef de ușier	250	
Ușier	200	
Odăiaș	150	
Oameni de serviciu		75

⁶⁵ Laurențiu Grigorescu consideră - exagerând însă - că prin Legea din 1874 „se repară în parte nedreptatea legalizată la prima legiuire, admitându-se și posibilitatea numirii în funcția de membri ai Curții a referendarilor după un stagiul de 10 ani” (L. Grigorescu, *Controlul finanțelor...*, p. 50).

⁶⁶ D.S., ședința din 18 ianuarie 1874, p. 111.

Sumele prevăzute în 1874 sunt aparent mai mici decât cele stabilite prin Legea din 1864. În realitate, nu a avut loc nicio scădere, modificarea având loc încă din 1867 și fiind cauzată de instituirea sistemului monetar național al leului românesc. Atunci avusese loc echivalarea salariilor în funcție de raportul dintre leiul nou și leiul de calcul folosiți înainte de 1867. Ce însemna salarizarea oferită? De exemplu, pentru 1877 Victor Axenciuc a calculat salariul nominal brut pentru un lucrător la Căile ferate la 225 lei⁶⁷.



*Emanoil Grădișteanu,
președinte al Înaltei Curți de Conturi, 1875-1893*

Emanoil (Manolache sau Emanuel) **Grădișteanu** s-a născut în 1821, fiind fiul marelui vornic Grigore Grădișteanu și al Eufrosinei Rosetti. Nu se păstrează prea multe date despre tinerețea lui. În 1864 a fost numit de către Alexandru Ioan Cuza consilier la Înalta Curte de Conturi. După moartea lui Alexandru Romalo a girat conducerea acestei instituții, iar la 1 noiembrie 1875 a fost numit președinte al Înaltei Curți de Conturi. Emanoil Grădișteanu a provenit dintre primii membri ai Înaltei Curți de Conturi, ceea ce i-a conferit avantajul cunoașterii mecanismelor

⁶⁷ Victor Axenciuc, *Evoluția economică a României. Cercetări statistico-istorice 1859-1847*, vol. I, *Industria*, Editura Academiei Române, București, 1992, p. 537.

de funcționare a instituției încă de la începuturile ei. Mandatul său, deși îndelungat, nu a fost scutit de dificultăți, Emanoil Grădișteanu trebuind să consimtă la reducerea numărului de referendari ai Curții, deși volumul de muncă sporea odată cu amplificarea organizării birocratice a statului modern român. Pe lângă activitatea curentă a Curții, Emanoil Grădișteanu a publicat mai întâi un indicator general al contabilității generale a statului (1877) și apoi *Codul financiar român* în două părți (1879-1880; ediția a II-a în 1886), inițiind astfel o direcție de acțiune ce avea să fie urmată și de alți președinți ai acestei instituții: familiarizarea publicului cu legislația financiară și cu jurisprudența Înaltei Curți de Conturi. Retras de la conducerea Curții în 1893, Emanoil Grădișteanu a murit în 1895.⁶⁸

În ceea ce privește personalul Curții de Conturi, pentru această perioadă George Lahovari amintește ca procurori pe C. Racoviceanu (de la 1864-1871), Panait Săvescu⁶⁹ (de la 1871-1891) și Al. Trișcu (de la 1 iulie 1891-februarie 1892). Primii consilieri numiți în 1864 au fost I. Bozianu (până în 1870), G. Nițescu (până în 1874), Al.I. Filipescu (doar doi ani, până în 1866), G. Platon (tot doi ani, până în 1866), M. Bâțcoveanu (până în 1882), Al. Millo (până în 1871) și viitorul președinte al Curții de Conturi Emanoil Grădișteanu, 1864-1875. Lor li s-au adăugat pe parcurs G. Văleanu (1871-1879), G. Focșa (1872-1878), I.A. Cantacuzino (Zizin) (1871-1872); Em. Filipescu (1879-1891), C. Racovitză (1883-1891), Al. Balș (1892-1894); Alex. Lupașcu (1879-1895) și Ștef. Ney (1883-1898), Gheorghe I. Lahovari (din 1876, consilier până în 1893, când a devenit președinte al Înaltei Curți de Conturi)⁷⁰.

⁶⁸ *Curtea de Conturi a României...*, p. 453.

⁶⁹ „Trecând strada Minervei, la celălalt colț dăm de o casă scundă, în lungime, de culoare cenușie, parter înalt, acoperită în întregime cu viță de Canada, cu intrarea pe strada Minervei [Vasile Conta], despărțită de strada Clementei printr-o mică curticică îngrădită cu înlănțuiri de brad. Era casa lui Panait Săvescu, referendar la Curtea de Conturi” (Emanoil Hagi-Mosco, *Amintirile unui oraș. Ziduri vechi. Ființe dispărute*, Editura Fundației Culturale Române, București, 1995, p. 178).

⁷⁰ Din motive ținând de caracteristicile lucrării de față nu am realizat o analiză prosopografică sau profesional-sociologică a personalului Curții de Conturi în primii ani de funcționare.

Conform Legii din 1874, prin articolul 9 se stabilea că „în caz de vacanță, dacă Adunarea Deputaților va fi în lucrare, Ministerul de Finanțe refera Adunării acest caz, spre a procedea la completarea Curții tot după modul de mai sus, iar dacă adunarea nu va fi în lucrare atunci Domnul va numi în locul vacant după cea din urmă listă”⁷¹. În orice caz, unii dintre consilierii păreau să prefere și alte slujbe, renunțând destul de repede la activitatea în cadrul Curții de Conturi. De exemplu, în 1872 I.A. Cantacuzino (Zizin) a devenit director general al teatrelor din România, unde părea mai aproape de preocupările și interesele sale, deși între februarie și aprilie 1870 fusese ministru de Finanțe⁷². Foarte interesantă este numirea lui G.I. Lahovari, în 1876, în funcția de consilier, după ce fusese director al poștelor și telegrafelor. Să fi fost o încercare a guvernului Lascăr Catargiu, aflat la capătul guvernării din 1871-1876, de a-și asigura oamenii?



*Lascăr Catargiu (1823-1899), om politic,
prim-ministru (1866, 1871-1876, 1889-1891, 1891-1895)*

Anunțurile pentru posturile din „secretariatul” instituției se publicau conform uzanțelor în *Monitorul Oficial*. „În cancela-

⁷¹ *Curtea de Conturi a României...*, p. 46.

⁷² A se vedea Dimitrie R. Rosetti, *Dicționarul contemporanilor (1800-1898)*, București, 1898, p. 43.

ria grefei acestei Curți fiind vacanță de un post de copist, se publică concurs pentru ziua de 10 Iunie. Concursul se va ține în localul Curții, la orele 12 de din zi. Concurenții vor trebui a prezenta pe lângă probele de o frumoasă și corectă scriere și certificatele de studii ce au săvârșit. Cererile de admitere la concurs [se] primesc la grefa Curții înainte de termenul fixat⁷³. Interesant este că nu se considera necesar a se da adresa Curții de Conturi, unde urma să se țină concursul.

Știm puține despre viața celor ce au lucrat la Curtea de Conturi. Se pare că uneori lucrurile palpitate nu lipseau. Căci povestește Emanoil Hagi-Mosco: „La începutul veacului nostru, la Slănicul Moldovei, în urma unei dispute pentru un bilet de teatru, ieșire pe teren între Vasile Vlădoianu și un domn Cernat, referendar la Curtea de Conturi, fiul generalului Cernat de la Plevna (1877). Arma aleasă-pistolul. Vlădoianu lovit în frunte, se prăbușește mort.”⁷⁴ Istorii și istorii.

Deosebit de complicată s-a dovedit **problema sediului**. Pentru început Înalta Curte de Conturi a funcționat în clădirea fostului Minister de Control.

Multe dintre instituțiile noului stat au funcționat la început în clădiri închiriate sau cumpărate de la particulari, investiția în clădiri proprii, înțeleasă ca o investiție în vizibilitate și forță, ținea însă și de posibilitățile financiare și de prioritățile de interese ale statului. Abia după 1880 a început un proces de construcții sau de reamenajări ale clădirilor instituțiilor statului. Dezvoltarea administrativă a statului român a impus locații cât mai adaptate necesităților crescânde ale instituțiilor publice. Clădirile adăposteau nu numai un volum de muncă mai mare, dar și un personal mai numeros. Pe de altă parte, clădirile oficiale impozante aveau și menirea de a inspira încredere în instituțiile statului, în puterea acestuia, în calitatea serviciilor pe care acesta ar fi trebuit să le ofere. Unele dintre construcțiile deja existente au fost amenajate și modernizate pentru a servi noilor scopuri. Observăm cum Bucureștiul a fost și el cuprins de febra marilor construcții pe care o trăiau în aceeași vreme multe

⁷³ *M.Of.* nr. 118, 1 iunie 1876, p. 2911.

⁷⁴ E. Hagi-Mosco, *Amintirile unui oraș...*, p. 264.

dintre capitalele europene. Stilurile arhitectonice se amestecă, eclectismul cu neoclasicismul, tușe ale Renașterii franceze cu stilul neo-românesc, dând naștere în final unor clădiri impozante comparativ cu media obișnuită a clădirilor bucureștene din acea vreme.

Peregrinările Curții de Conturi prin diverse clădiri bucureștene mai mult sau mai puțin proprii activității sale sunt descrise de George Lahovari. „Curtea de Conturi la înființarea ei a fost instalată la localul desființatului Minister de Control [foarte aproape de locul în care s-a construit ulterior palatul Înaltei Curți de Conturi], în casele mari care fac colțul străzii Fântâna [astăzi strada general Berthelot] și Manea Brutaru [astăzi strada general Constantin Budișteanu], peste drum de Catedrala Catolică S-tu Iosif, case pe atunci proprietatea unuia Tănase Bărbierul, astăzi proprietatea d-lui Petre Millo. Peste puțin însă s-a mutat în casele Ritoridi⁷⁵, din strada Colței, astăzi desființate, pe locul care se află acum «Marea panoramă de la Grivița». Peste trei ani Curtea iar s-a mutat, și s-a instalat în casele lui Teodor Assan, în strada Știrbei Vodă, lângă casele generalului Florescu. Peste alți cinci ani, la 1878 fiind pe atunci vorba de a se construi un local propriu pentru Curte, ea a fost instalată provizor în casele d-nei Caterina Goleșcu, devenite în urmă proprietatea generalului Candiano Popescu. Acest prozorat a ținut aproape 20 de ani.” Observăm faptul că printre multele instituții care se dotau cu sedii noi, rândul Înaltei Curți de Conturi venea încet-încet. Deși ideea a existat încă din anii 1870, atât Petre Mavrogheni cât și Ion Brătianu considerând, fiecare la rândul lui, că Înalta Curte de Conturi are nevoie de un sediu propriu. Diverse alte priorități s-au dovedit însă mai presante, astfel încât Înalta Curte de Conturi a parcurs și cea mai mare parte a ultimului deceniu al secolului al XIX-lea tot fără un

⁷⁵ „Casă cu un etaj, arătoasă, vopsită în gri-deschis, înainta mult în strada Batiștei, lipsită chiar de trotuar” (E. Hagi-Mosco, *Amintirile unui oraș...*, p. 160).

sediu propriu. Totuși, unele semne bune au început să se arate în 1893, în timpul ministeriatului de la Finanțe al lui Menelas Ghermani, care avea de altfel planul mai amplu de a aduce Înalta Curte de Conturi în „parohia” sa. George Lahovari își amintește: „În fine în anul 1893, cu ocaziunea instalării subsemnatului ca președinte al Curții, d. Menelas Ghermani, atunci ministru de Finanțe, avu ocaziunea de a se convinge de vis, de deplorabila instalațiune a Curții, și promise că de urgență se va ocupa a muta Curtea în localul Ministerului de Domenii, de lângă Ministerul de Finanțe.”⁷⁶ Tot aproape de Ministerul de Finanțe. Dar bunele intenții ale ministrului de Finanțe nu se vor materializa, iar Curtea de Conturi își va continua provizoratul locativ până în 1899.

Scopul instituției era **exercitarea concretă a atribuțiilor de control și jurisdicție**. Aceasta presupunea atât stabilizarea unor practici și rutine instituționale, cât și recunoașterea și acceptarea acestor practici de către restul societății. „Rolul Curții noastre este cam ingrat – mărturisea G.I. Lahovari, în 1899. Misiunea fiind controlul riguros al tuturor mânuitorilor și ordonanțatorilor de bani publici din țară, prin aceasta chiar ea-și creează o mulțime de vrășmași de la un capăt al țării la altul; afară de aceasta, pe puțini sunt cari să-și dea socoteală de multiplele și variatele lucrări ce incumbă acestei Curți și cari făcându-se fără zgomot, într-un cerc închis, fără intervenirea avocaților.”⁷⁷

Activitatea nu s-a dovedit deci a fi ușoară. Drumul de la recunoaștere la acceptare a fost lung și greu. Este o întreagă istorie de rezistențe, de așezare din mers, pas cu pas, de probleme care au apărut din practica zilnică și pe care evident că legislatorul nu le putea avea în vedere, fie pentru că nu le cunoștea, fie pentru că nu existau în momentul respectiv. Problemele cărora Curtea de Conturi a trebuit să le facă față refac într-un fel și parcursul construirii statului modern și a României moderne.

⁷⁶ *Curtea de Conturi a României...*, p. 134.

⁷⁷ *Curtea de Conturi a României...*, p. 133.

Pe de altă parte, nimeni nu cere iubire absolută față de instituțiile statului, iar Curtea de Conturi, prin activitatea ei delicată și de cele mai multe ori incomodă, avea toate șansele de a deveni un ghimpe pentru multă lume. Criticile nu lipseau. „Este constatat, domnilor senatori, că instituțiunea Curții de Conturi creată spre a controla buna întrebuințare a banilor publici a avut de țință reprimarea abuzurilor și o completă ordine la finanțe. Trecură zece ani de la înființarea acestei noi jurisdicțiuni și iată-ne ajunși în trista pozițiune de a afirma împreună cu guvernul că această Înaltă Curte n-a corespuns la așteptarea țării. Dacă singure exercițiuni pe anii 1861-1862 d-abia s-au încheiat și Curtea în acest interval de timp în care țara a plătit pe funcționarii ei cu lei 4.698.000 s-a ocupat numai cu conturi individuale, lăsând în părăsire conturile celorlalți ani. Comitetul delegaților D-voastră, cercetând cauza acestor rele, față cu trecutul regulamentar care a dat mai multe rezultate decât actualitatea, a aflat-o nu în insuficiența personalului precum se susține în expunerea de motive, ci la baza chiar acestei instituțiuni.”⁷⁸

Conform legii în vigoare, Curtea urma să lucreze pe secțiuni: una dintre acestea se ocupa de venituri și credite, exercitând controlul asupra tuturor administrațiilor generale, districtuale și comunale. Cealaltă secțiune avea în grijă examinarea și controlul cheltuielilor „privegherea registrelor datoriei publice și a pensiunilor” (art. 29). Rapoartele erau împărțite de președintele Curții membrilor secțiunii, care aveau obligația de a întocmi un raport. În cazul în care era nevoie de lămuriri suplimentare de la contabilul ale cărui socoteli se cercetau, acesta putea fi chemat de către președintele Curții de Conturi să dea explicații. Rapoartele erau discutate în Adunarea Generală, iar „încheierile Curții în Adunarea Generală precum și hotărârile ei, se pronunță cu majoritate absolută a membrilor prezenți. Membrii minorității însă sunt datori a înscrie în jurnalul majorității părerea lor motivată” (art. 30). Conform articolului 62 din Legea organică din 1864 se prevedea în mod expres faptul că „în

⁷⁸ D.S., ședința din 18 ianuarie 1874, p. 112.

fiecare an Curtea de Conturi, cu o lună înainte deschiderii sesiunii ordinare a Adunării, va fi datoare a întocmi și a publica prin *Monitorul Oficial* o expunere generală despre lucrările ei de peste an, însoțită și de un tablou relativ la starea socotelilor examinate de dânsa”⁷⁹.

Curtea de Conturi a fost investită cu controlul jurisdicțional, controlul administrativ fiind atribuit Ministerului de Finanțe, acestea completându-se cu controlul parlamentar.⁸⁰

În ceea ce privește marjele și posibilitățile controlului jurisdicțional al Curții de Conturi, Laurențiu Grigorescu aprecia faptul că aceasta „avea jurisdicțiune precis limitată numai la contabili. În privința administratorilor, a ordonatorilor, art. 26 din Legea organică a Curții conținea următoarea dispoziție prohibitivă: Curtea nu va putea în nici un caz întinde jurisdicția sa asupra ordonatorilor, nici a refuza contabililor sumele care le vor fi plătit pe temeiul unei ordonanțe în regulă și întovărășită atât de chitanța persoanelor în drept cât și de piesele justificative pe care ordonatorul le va fi recunoscut că sunt trebuincioase pentru achitarea acelei ordonanțe”⁸¹.

În ceea ce privește judecarea apelurilor, Curtea a luat în dezbatere această problemă în mai multe rânduri, hotărând ca procedură în această situație „a cita părțile interesate printr-o singură citație; părțile se vor prezenta în persoană sau vor putea trimite apărările în scris”⁸².

În primul rând, nou-înființata instituție avea datoria „să pronunțe declarații de conformitate care trebuiau să conțină rezultatele executării bugetare și rezultatele gestiunii anuale ale finanțelor, rezultate extrase din comparația deciziilor judecătorești pronunțate asupra conturilor de gestiune individuale cu conturile ministeriale de exercițiu și contul administrației generale a finanțelor publice cu care ocazii se de-

⁷⁹ *Curtea de Conturi a României...*, p. 36.

⁸⁰ L. Grigorescu, *Controlul finanțelor...*, p. 42-63.

⁸¹ L. Grigorescu, *Controlul finanțelor...*, p. 46-47. A se vedea și *Curtea de Conturi a României...*, p. 34.

⁸² E. Grădișteanu, *Codul financiar...*, p. 100-101.

gajau și neregularitățile constatate”⁸³. Dar, conform legii din 1864, Curtea de Conturi avea misiunea de a începe verificarea din anul financiar 1860, an când se oprișe cu verificările Ministerul de Control⁸⁴. Ceea ce înseamnă o îngreunare a activității încă de la început.

Verificarea socotelilor din urmă s-a dovedit din multe puncte de vedere o muncă de Sisif: trudnică, dar lipsită de finalitate. Ea era complicată de faptul că în Țara Românească și Moldova existaseră sisteme contabile diferite.⁸⁵ Deseori se pierdea foarte mult timp pentru obținerea actelor contabile de la diversele instituții. Foarte delicată s-a dovedit chiar relația cu Ministerul de Finanțe.

Unele dintre primele probleme au fost cele legate de **recunoașterea autorității Curții de Conturi**. Corespondența cu diverse instituții sau cu diverși contabili și casieri a fost deseori lungă și complicată. De multe ori au fost necesare hotărâri destul de ferme ale Curții de Conturi pentru a determina instituțiile și funcționarii să trimită actele de gestiune. În același timp, Curtea a fost nevoită să facă față existenței unor cutume anterioare și de care se prevalau unii dintre cei însărcinați cu predarea conturilor. De exemplu, în iulie 1865, în urma faptului că „perceptorul general al Comunei Iași” trimisese un raport la Curte prin care explica faptul că el „diferă de casierii fiscali, și prin urmare cu predarea socotelilor la Curte, după articolul 128 din Legea comunală, numai primarele este însărcinat”⁸⁶, Înalta Curte de Conturi a trebuit să discute cazul și a emis apoi o dispoziție conform căreia „perceptorii generali ai Comunelor, după art. 128 din Legea Comunală, urmează a da seama de gestiunea lor la Curte”⁸⁷. Dificultățile proveneau din faptul că de multe ori apăreau neconcordanțe între legile în vigoare, fapt sem-

⁸³ L. Grigorescu, *Controlul finanțelor...*, p. 60.

⁸⁴ L. Grigorescu, *Controlul finanțelor...*, p. 60.

⁸⁵ Pentru mai multe detalii privind dificultățile întâmpinate de Curtea de Conturi din cauza unor sisteme contabile diferite în Moldova și Țara Românească înainte de 1862, a se vedea Bogdan Murgescu et alii, *Istoria Curții de Conturi a României (1864-2004)*, București, 2005, p. 63.

⁸⁶ E. Grădișteanu, *Codul financiar...*, p.67.

⁸⁷ E. Grădișteanu, *Codul financiar...*, p.67.

nalat și de Curtea de Conturi, care trebuia să se descurce cu aceste situații. „Considerând că deși prin art. 15 din Legea Curții, toate conturile comunale sunt jurisdicția sa. Considerând însă că prin art. 128 din Legea comunală se specifică comunele a căror conturi sunt de jurisdicția Curții rămânând ca celelalte comune să se supună jurisdicției Comitetului Permanent. Considerând că după procedura admisă de Curte, conturile comunelor supuse jurisdicției Comitetului permanent, s-a admis a se judeca de Curte numai când părțile nemulțumite ar face apel”, așa că Curtea va decide „a se înapoia conturile comunei Boghicea din județul Roman, Ministerului de Interne”⁸⁸.

Dincolo de administrațiunile comunale, a căror situație nu era perfect clară, Curtea a fost nevoită să dea o dispoziție specială și cu privire la contabilii și casierii din armată, care, invocând existența unor dispoziții specifice, nu trimiteau conturile de gestiune. Relația cu Ministerul de Război este un caz aparte prin modul în care acesta și-a apărât evidențele contabile. Astfel, în ședința din 8 iunie 1865, în urma faptului că de la un batalion de vânători nu s-au primit conturile de gestiune pe 1864 pentru că în baza unui regulament specific de Administrație și Contabilitate ale Oastei, acestea se depuneau la șefii de circumscripție, Curtea „decide a se încunoștiința atât pe D-nu Ministru de Resbel, cât și pe ceilalți D-ni miniștri, că după Legea organică «toți contabilii trebuie a da Conturile lor la Curte» și ca să le ordone că orice dispoziții relative la contabilitate, nu poate opri acțiunea Curții de Conturi”⁸⁹. În urma răspunsului nesatisfăcător al ministrului de Război, la 30 iulie 1865 Curtea de Conturi a hotărât că și „contabilii din armată urmează a depune la Curte conturile lor de gestiune; și că chemările se fac să se trimită prin minister”, deoarece Curtea „nu cunoaște unde se găsesc Casierii de regiamente”⁹⁰. Disputa a continuat și în anii următori.⁹¹ În iunie

⁸⁸ E. Grădișteanu, *Codul financiar...*, p. 70-71.

⁸⁹ E. Grădișteanu, *Codul financiar...*, p. 66.

⁹⁰ E. Grădișteanu, *Codul financiar...*, p. 67-68.

1877, în urma unor adrese repetate din 1876-1877 ale Ministerului de Război, prin care acesta propunea – ca o supremă concesie – „de a se însărcina un delegat al Curții care împreună cu un delegat din partea Ministerului să reguleze [să reglementeze] modul formării conturilor”, membrii Înaltei Curți de Conturi au decis foarte ferm și au comunicat oficial: „În ce privește formarea și prezentarea conturilor militare. Considerând că dispozițiunile legii nu pot fi eludate prin regulamente administrative și că acele regulamente urmează să fie observate întrucât aplicațiunea lor nu ar deveni contrarie adevăratului text al legilor, că pentru acest motiv menține încheierea sa sub No. 20 care este bazată pe legile în vigoare, urmând ca toți contabilii militari să se conformeze ad-literam articolelor din lege și procedură indicată prin acea încheiere. În ceea ce privește propunerea făcută de D. Ministru de Război prin adresa No. 62/77 de a se însărcina un delegat al Curții care împreună cu un delegat din partea Ministerului să reguleze modul formării conturilor. Considerând că modul întocmirii conturilor pentru operațiunile bănești, precum și pentru material a diferitelor stabilimente și depouri militare este bine explicat prin art. 96 și 111 din legea contabilității statului. Considerând că după acest din urmă articol numai poate încăpea nici vre-o controversă, că prin conturile de material trebuie să se specifice nu numai cantitățile, dar și valorile, Curtea nu cunoaște de necesitate a participa la comisiunea propusă de Ministrul de Resbel. Acest jurnal se va comunica D-lui Ministru de Resbel drept rezultat la adresele mai sus menționate.”⁹² Și, până la urmă Înalta Curte de Conturi a avut câștig de cauză, contabilii unităților militare trebuind să trimită conturile lor pentru controlul ulterior al Curții.

Unele probleme apăreau – ca să spunem așa – „din mers”. Se creau instituții noi și, evident, legea nu putea să

⁹¹ Vezi, de exemplu, deciziile ședinței din 17 septembrie 1875 privind „cerțetarea și verificarea conturilor militare” (E. Grădișteanu, *Codul financiar...*, p. 96).

⁹² E. Grădișteanu, *Codul financiar...*, p. 108-109.

prevadă toate situațiile posibile și imposibile. Astfel, Curtea de Conturi s-a văzut nevoită de a decide modul de colaborare și obligațiile precise în cazurile nou apărute. În iunie 1874, o decizie a Curții de Conturi preciza faptul că: „având în vedere regulamentul publicat în *Monitorul Oficial* din 1869 relativ la exploatarea Căii Ferate București-Giurgiu [...] decide că sunt justițiabili ai săi și datori a depune conturi de gestiune anuale conform art. 16 acei ce urmează: 1. Casierul general al liniei; 2. Șefii stațiilor intermediare, care totodată sunt și mânători de bani publici; 3. Conservatorul de material; 4. Conservatorul de material rulant [...]”⁹³.

Întârzierea cu care a fost adoptată această decizie dovedește modul în care se aplica de fapt Legea Curții de Conturi și chiar cea a contabilității generale. Multe instituții căutau să se prevaleze de faptul că ele nu erau explicit menționate în lege, astfel încât era nevoie ca obligațiile și procedurile să fie reglementate și implementate pas cu pas. La fel pare să se fi întâmplat și în cazul „prețuitorilor vamali” și ai „controlorilor Direcției Vămile”. Curtea trebuie să decidă dacă aceștia sunt justițiabili sau nu în fața ei. Printr-o decizie luată în ședința din 24 iulie 1868, Curtea a decis „că prețuitorii sunt justițiabili și responsabili de faptele lor înaintea Curții de Conturi, că numiții ca garanți ai prețuirii mărfurilor, urmează a despăgubi pe Stat de dreptul ce i se cuvine de la vamă, dacă există erori de calcul”⁹⁴. În 1876, Curtea a declarat că „șefii sau contabilii din Serviciul Telegrafo-Poștal nu pot fi dispensați de a prezenta conturile gestiunilor lor [...] chiar în cazul când conturile mensuale ar fi cercetate, căci prin asemenea îngăduință s-ar aduce o infracțiune Legii, prin urmare retardării trebuie să fie citați la baza Curții spre a justifica motivele nedepunerii acestor conturi”⁹⁵. La cererea Direcției Generale a Telegrafelor și Poștelor, Curtea a stabilit și modul în care se vor înainta conturile acestei direcții și colaborarea cu Ministerul de Interne de care depindea amintita direcție⁹⁶, iar

⁹³ E. Grădișteanu, *Codul financiar...*, p. 89-90.

⁹⁴ E. Grădișteanu, *Codul financiar...*, p. 77.

⁹⁵ E. Grădișteanu, *Codul financiar...* p. 100.

⁹⁶ Ședința din 2 iunie 1877 (E. Grădișteanu, *Codul financiar...*, p. 107-108).

câteva zile mai târziu, Curtea a decis și în privința „manipulării timbrelor poștale date birourilor rurale”⁹⁷. Evident, în toate aceste privințe experiența anterioară a lui George Lahovari, care înainte să devină membru al Curții servise ca director general al Poștelor și Telegrafului, s-a dovedit deosebit de prețioasă.

Lucrările s-au aglomerat repede. Este o varietate extraordinară de probleme pe care Curtea le-a avut de înfruntat încă de la început. De la problema lipsei foilor de lefuri până la verificarea actelor de lichidare a datoriei rusești. Pe de altă parte, declarațiile anuale asupra conturilor au subliniat mereu faptul că tocmai multele activități colaterale au împiedicat pe membrii Curții de Conturi să se ocupe doar de cercetarea conturilor de gestiune. La cererea Ministerului de Finanțe, Curtea de Conturi a trebuit să hotărască în privința gestiunii perceptorilor și subprefecților în perioada 1860-1864⁹⁸, în timp ce în același an (1868), Ministerul de Război cerea Curții avizul în ceea ce privește eliberarea unor certificate pentru elevii școlii militare pentru „comitetul de pensiuni”⁹⁹. Ministerul Agriculturii, Comerțului și Lucrărilor Publice a cerut avizul Curții „asupra modului cum urmează a se regula [a se pune în ordine] sumele cheltuite neregulat de Inginerul șef N. Tetoianu pentru executarea în regie de lucrări publice pe anii 1867, 1868, 1869 și 1870”¹⁰⁰. Uneori apar cereri cum este cea de la Ministerul Afacerilor Străine, care în 1877 „cere avizul Curții în privința d-lui Șendrea, fost agent diplomatic la Paris, de a i se plăti salariul D-sale pe luna Martie și 5 zile din Aprilie, cât și asupra celor 750 franci

⁹⁷ E. Grădișteanu, *Codul financiar...*, p. 109.

⁹⁸ „Conturile acestor Perceptori și subprefecți pe intervalul de la 1860 până la 1864 se vor verifica de către Casierii generali, care sunt și rămân singuri justițiabili înaintea acestei Curți” (ședința din 17 mai 1868) (E. Grădișteanu, *Codul financiar...*, p. 76).

⁹⁹ „Decide: ca pe viitor să se elibereze certificate pentru doi ani de elevi, rămânând ca comitetul de pensiuni să aprecieze dacă acest interval dă dreptul la pensiuni. Dispozițiunea aceasta se va comunica comitetului de pensiuni” (Ședința din 21 iunie 1868) (E. Grădișteanu, *Codul financiar...*, p. 76-77).

¹⁰⁰ Ședința din 22 octombrie 1871 (E. Grădișteanu, *Codul financiar...*, p. 82).

reținuți de D-nul Șendrea din chiria localului agenției drept spezele sale de călătorie din Paris la București”. George Lahovari a fost însărcinat cu studiul acestui caz, iar în urma prezentării referatului său și a concluziilor procurorului Curții de Conturi, s-a decis „că domnul Șendrea nu poate pretinde de la Ministerul de Externe apunamentele sale de la 1 Martie-5 Aprilie ca agent diplomatic la Paris și Londra pe câtă vreme D-sa de la 1 Martie a optat pentru postul de Profesor la Universitatea din Iași, și că astfel a primit apunamentele acestui post¹⁰¹. Că pentru spezele de călătorie din Paris la București pretinse de D-nul Șendrea și oprite de D-sa din suma chiriei agenției din Paris¹⁰², D-nul Ministru având în vedere în această privință precedentele făcute în acel Minister, este singur competente a decide dacă se cuvine sau nu D-lui Șendrea o asemenea indemnitate și aceasta în sumă de 750 franci”¹⁰³.

Cazul conturilor salinelor, unde legislația modernă a trebuit să se pună de acord cu cutumele și practicile tradiționale nereglementate legislativ, este extrem de relevant pentru modul în care s-a instituit funcționarea statului modern. În urma verificării conturilor salinelor Slănic și Telega, Curtea de Conturi și-a exprimat nemulțumirea cu privire la faptul că o serie de cutume și obiceiuri, cum ar fi „millele date monastirilor și schitelor, ca și darurile făcute muncitorilor, cum și rabaturile de 2% acordate exportatorilor, nu sunt bazate pe vreo lege specială, ci numai pe niște uzuri vechi și pe considerente arătate în citata adresă a D-lui Ministru de Finanțe”, subliniind în continuare că „ele nu sunt fondate pe vreo lege, ci pe niște considerente ce nu mai pot avea ființă”. În urma sesizărilor Curții de Conturi, ministrul de Finanțe trimisese jurnalul Consiliului de Miniștri din 22 ianuarie îm-

¹⁰¹ Se preciza faptul că „art. 24 din Legea organizării Ministerului de Externe, prohibă în mod precis pentru impiegații celui Minister, orice cumul de funcțiuni” (E. Grădișteanu, *Codul financiar...*, p. 111).

¹⁰² Se preciza faptul că acesta oprise 750 de franci drept cheltuieli de drum din suma de 5.000 lei ce primise pentru plata chiriei agenției din Paris (E. Grădișteanu, *Codul financiar...*, p. 111).

¹⁰³ E. Grădișteanu, *Codul financiar...*, p. 111.

preună cu „o listă a cantităților de sare încuviințate a se da gratis Monastirilor și schiturilor pe anul 1871, precum și raportul cu care i-a supus acel jurnal la înalta Mării Sale aprobare”. Curtea de Conturi a considerat că explicațiile primite prin adresa Ministerului de Finanțe nu sunt concludente și că „pentru a se evita cea mai mică pierdere în detrimentul statului” este nevoie de o serie de îmbunătățiri în contabilitatea publică a Salinelor. Astfel, Curtea a propus să se despartă Administrația salinelor de Serviciul tehnic și de Casierie, iar „pentru fiecare dintre aceste trei ramuri să se țină separat contabilitatea spre a se putea controla una pe alta. Registrele se va ține de Inginerul Diriginte al fiecărei saline pentru toată sarea extrasă și predată la magazie și pentru zilele de lucru ale muncitorilor [...] Cantitățile de sare să se primească de la serviciul tehnic întotdeauna prin cântăriri, iar nu prin apreciație aproximativă a blocurilor de sare cum se vede a se fi urmat în 1871 [...] În bugetul general al statului să se specifice posturile funcționarilor fiecărei saline, atribuțiile lor și cheltuielile de material. 2. În ceea ce privește aprovizionarea obiectelor necesare la exploatarea salinelor să se păzească întocmai dispozițiile art. 45 din Legea Contabilității¹⁰⁴, și prin excepțiune să nu se aprovizioneze prin buna tocmeală cele trebuincioase la saline decât în cazurile anume determinate prin art. 46 din acea Lege și în marginile cifrei prevăzute în acel articol. 3. Milele și toate celelalte scăzăminte acordate în virtutea usurilor antice și a considerentelor invocate de D-nu Ministru de Finanțe în citata adresă, în interesul unei privegheri eficace a dreptului de vânzarea sării recunoscută prin lege numai statului, ar fi de dorit să se reguleze prin o lege specială”¹⁰⁵.

Prin aceste propuneri, ca și prin altele similare pe care le-a făcut în acești ani, Înalta Curte de Conturi s-a dovedit un agent consecvent al modernizării societății românești.

¹⁰⁴ „Toate tocmelele în numele Statului se vor face prin concurență și publicitate” (Lege asupra contabilității generale a statului, în E. Grădișteanu, *Codul financiar...*, p. 16).

¹⁰⁵ Ședința din 12 noiembrie 1874 (E. Grădișteanu, *Codul financiar...*, p. 90-93).

Analiza activității Înaltei Curte de Conturi și controlul de către aceasta a conturilor instituțiilor publice ne prilejuiește reîntâlnirea cu personalități ale culturii române ca de exemplu Alexandru Odobescu¹⁰⁶ și Mihai Eminescu. Astfel, un caz celebru este cel al „dosarului” Eminescu. Celebru pentru că împricinatul a devenit celebru. Altfel, toate actele dosarului sunt ca și ale celorlalți contabili sau administratori care într-un fel sau altul au avut contacte cu instituția Curții de Conturi. Corespondența purtată în cazul Eminescu este de fapt similară cu cea din majoritatea situațiilor în care contabilii erau chemați să dea explicații, să justifice, să explice. Concret, Eminescu a fost convocat să depună și apoi să aducă lămuriri cu privire la contul de gestiune de la Biblioteca Centrală din Iași pe anii 1874-1875, când funcționase ca bibliotecar la această instituție; până la urmă, după aproape doi ani de adrese și agitație, Curtea a ajuns la concluzia că suma de 100 de lei care nu era justificată corespunzător nu fusese totuși însușită de Eminescu, astfel încât secțiunea a II-a a decis la 27 aprilie 1878 încetarea procedurilor de urmărire în acest caz.¹⁰⁷

Bilanțul unei etape? Greu de făcut. La început de drum, într-o societate și ea la un început de drum, Curtea de Conturi avea de adus la zi conturi vechi și totodată să țină pasul cu activitatea financiară curentă, peste care s-au adăugat o mulțime de alte sarcini în grijă. „Mai în urmă s-au dat Curții apelurile perceptorilor, controlorilor, militarilor, condamnații de autoritățile administrative, descărcările de debit, în fine constatarea anilor serviți și libertatea de certificate pentru pensiuni pentru toți funcționarii civili și eclesiastici ai Statului, pentru militari și pentru toți funcționarii în serviciul județelor și a comunelor urbane reședințe. Asemenea certificate se urcă în

¹⁰⁶ Cazul Alexandru Odobescu este detaliat pe larg în Bogdan Murgescu et alii, *Istoria Curții de Conturi a României (1864-2004)*, București, 2005, p. 72-74.

¹⁰⁷ A se vedea Mihai Eminescu, *Opere. Corespondență. Documentar*, vol. XVI, coord. Dimitrie Vatamaniuc, București, 1979, p. 177-182, 583-599; *Curtea de Conturi a României...*, p. 51-65.

mijlociu până la 800-1000 pe fiecare an”¹⁰⁸. Primii pași nu au fost nici lini, nici ușori. De la 234 de hotărâri, declarații, decizii certificate și încheieri în 1867, activitatea Curții de Conturi a crescut la 2.124 în 1868 și la 2.293 în 1869¹⁰⁹. Mai ales după Legea din 1874, prin creșterea numărului de referendumari, actele emise de Curtea de Conturi au sporit an de an. S-a ajuns astfel la 5.570 de acte în 1894¹¹⁰. Dar, în același timp s-a ajuns și la situația în care Adunarea Deputaților vota bugetele fără să se mai intereseze de folosirea celor anterioare. În această perioadă s-au schimbat atâtea și atâtea guverne. În 1894, în Parlament se afirma faptul că Curtea de Conturi ajunsese cu verificarea conturilor în anul 1888, în timp ce „comisiunile parlamentare însă nu au trecut încă peste anul 1877!”¹¹¹ Menelas Ghermani, ministrul de Finanțe din acea vreme, a corectat afirmația, apreciind activitatea Curții de Conturi: „Curtea de Conturi de câțiva ani a dat rezultate meritorii, a dat mai deunăzi declarațiunea sa pe anul exercițiul[ui] 1891-1892, vă rog să notați, și înainte de terminarea acestei sesiuni parlamentare, am afirmarea președintelui Curții de Conturi, că va da declarațiunea pe anul 1892-1893, și atunci nu mai are ce da, pentru că exercițiul 1893-1894 s-a încheiat abia la 30 septembrie și acum e în alcătuire pentru a se trimite la Curtea de Conturi. Ei bine, ce voiți mai mult? Dar ziceți că nu sunt verificate, votate și aprobate de corpurile legiuitoare. Vă rog să îmi permiteți să nu vorbim despre aceasta, căci nici ministrului de Finanțe, nici Curții de Conturi nu-i veți putea face o imputare dacă declarațiunile Curții de Conturi n-au fost verificate și n-au fost depuse în discuțiune în Parlament. Și știți că mai deunăzi am votat într-o zi 7 sau 10 rânduri de socoteli – îmi aduc bine aminte – și să nu credeți că acest caz nu se întâmplă și în alte state. Dar sunt declarațiuni date și pe anii 1885-1886, 1886-1887, 1887-1888, 1888-1889, 1889-1890, 1890-1891, 1891-1892 și va veni și 1892-

¹⁰⁸ *Curtea de Conturi a României...*, p. 133.

¹⁰⁹ *Curtea de Conturi a României...*, p. 133.

¹¹⁰ A se vedea pentru restul datelor *Curtea de Conturi a României...*, p. 133-134.

¹¹¹ *Curtea de Conturi a României...*, p. 97.

1893. Rog, conjur pe Cameră și pe comisiunea socotelilor, să binevoiască a se pune pe muncă, ca chiar în această sesiune să ajungem a discuta exercițiul 1891-1892, pentru ca să nu se mai zică că discuțiunea socotelilor de acum 20 de ani nu mai este de nici o utilitate publică, fiindcă nu mai găsiți nici pe miniștrii, nici pe ceilalți mânuitori de bani publici de pe acele timpuri. Dar, însă, dacă discutați acum conturile pe 1891-1892, ne găsiți pe toți aici, conturile au tot interesul și toată actualitatea, puteți să exercitați cel mai riguros control. Ce voiți mai mult?”¹¹²

În general, legile pentru închiderea exercițiilor bugetare se votau târziu, iar chemarea în judecată a miniștrilor pe motiv de fraudă financiară nu făcea parte din obiceiurile clasei politice, foarte atentă să nu creeze precedente. Pentru că în lumea politică, finanțele pot fi ușor transformate într-o armă de acuzare. În 1876, când a fost declanșată o întregă vânzoleală politică pentru darea în judecată a miniștrilor conservatori din guvernul anterior, controlul financiar s-a dovedit un pretext în lupta politică în condițiile în care ani de zile camerele nu se preocupau de realizarea exercițiului bugetar. La fel, acuzarea în 1888 a fostului ministru de Război, Alexandru Angelescu (Anghelescu), de către Înalta Curte de Casație și Justiție pentru că ar fi încălcat Legea contabilității publice¹¹³, a fost considerată de mulți a fi fost un ecou târziu la încercarea de condamnare a conservatorilor în 1876. Cert este că în toate aceste situații Înalta Curte de Conturi nu a fost vârful de lance al răfuieiilor politice, pe care a căutat să le evite cât a putut de mult. Pe de altă parte, încă din 1877 s-a ajuns, și sub presiunea principelui Carol I, la un nescris *gentlemen's agreement*, prin care în lupta politică nu se mai făcea apel la justiție, adică nu se mai dădeau în judecată foștii miniștri.

Aprecierile analiștilor sunt destul de severe în legătură cu primele etape din istoria Curții de Conturi. „*Cu texte prea confuze, fără mijloace de acțiune suficiente, lipsită de efective sancțiuni în legea ei de organizare, sub influența puterii*

¹¹² D.A.D., nr. 18, ședința 16 decembrie 1894, p. 358-359.

¹¹³ L. Grigorescu, *Controlul finanțelor...*, p. 63.

executive, Curtea noastră de Conturi a fost ținută în această situație din 1864 – cu mici modificări în 1874, 1886 și 1895 – până în iulie 1929¹¹⁴, s-a afirmat mai târziu. În toate aceste neîmpliniri, Înalta Curte de Conturi avea partea sa proprie de responsabilitate, dar, pe de altă parte, ea fusese, după cum arăta și analistul citat mai sus, „ținută în această situație”, atât de legislativ, de care depindea din punct de vedere legal, cât și de executiv, care ar fi trebuit să fie cel controlat de Curte și care evident nu era prea entuziasmat de această perspectivă. În consecință, nici legislativul și nici executivul nu s-au preocupat prea mult de asigurarea condițiilor pentru funcționarea optimă a Înaltei Curți de Conturi. În aceste condiții, bilanțul primelor trei decenii de funcționare a instituției este onorabil. Dincolo de numărul considerabil de conturi verificate, Curtea de Conturi se rodase, își perfecționase practicile și rutinele, și mai ales devenise o prezență incomodă, de care trebuia să se țină cont în sistemul instituțional al Vechiului Regat.

I.4. Legea din 1895

Fie că a vrut, fie că nu a vrut, Curtea de Conturi a fost, între puterea legislativă și cea executivă, un fel de copil asupra căruia fiecare dintre acestea a încercat, cu mai multă sau mai puțină nădejde, să instituie o autoritate cât mai temeinică. Nu este lipsit de interes faptul că guvernele de orientare conservatoare au fost cele care au pus mai mult în discuție și dezbateră problema Curții de Conturi. După modificările din 1874, abia în 1894, în timpul guvernării conservatoare conduse de Lascăr Catargiu, aceasta va mai intra semnificativ în atenția guvernanților. Poate și pentru că ministrul de Finanțe, junimistul Menelas Ghermani, a manifestat un interes special față de această instituție. În decembrie 1894, Guvernul a înaintat Parlamentului un proiect de lege pentru reorganizarea Înaltei Curți de Conturi.

¹¹⁴ George Dragomirescu, *Istoria unei utile, dar neînțelese instituții publice. Curtea de Conturi*, București, 1934, p. 9.



Ministerul de Finanțe (începutul secolului XX)

Menelas Ghermani¹¹⁵ dorea ca, prin reorganizarea Curții de Conturi, instituția să fie adusă sub controlul Ministerului de Finanțe. Nu se urmărea un control direct prin transformarea acestei instituții într-un departament al Ministerului de Finanțe, ci controlul asupra numirii membrilor Curții de Conturi. Deși procedul fusese în discuție încă din 1864, în acel moment Mihail Kogălniceanu nu luptase pentru a obține pentru Guvern acest drept, lăsând această prerogativă Camerei, ocazie cu care ținuse însă să marcheze vizibil faptul că era vorba nu de o cedare, ci de un act de bunăvoință al Guvernului.

¹¹⁵ Menelas Ghermani (1834-1899) a fost ministru de Finanțe între anii 1888 și 1895 (martie 1888-martie 1889, noiembrie 1889-februarie 1891, decembrie 1891-octombrie 1895). Despre biografia acestuia a se vedea Victor Slăvescu, *Viața și opera lui Menelas Ghermani 1834-1899*, 2 vol., Editura Fundației Culturale „Magazin Istoric”, București, 2004.



*Menelas Ghermani (1834-1899),
ministru de Finanțe (1888-1889, 1889-1891, 1891-1895)*

Expunerea de motive a guvernului explica rațiunile reorganizării Înaltei Curți de Conturi, și anume: corectarea unor inadvertențe și imprecizii ale legilor anterioare, valorificarea experienței de 25 de ani de funcționare a Înaltei Curți de Conturi, o mai eficientă corelare a viitoarei legi privind această instituție cu legislația în vigoare în domenii apropiate. Prin acest proiect de lege, se urmărea clarificarea unor probleme care erau dezbătute în mediul politic și în presa vremii. Astfel, expunerea de motive a proiectului de lege aduce critici sistemului **controlului preventiv**. Guvernul privilegia în schimb controlul *a posteriori*. Ca argument erau date ca exemple experiențele considerate mai puțin reușite ale unor state europene care introduseseră principiul controlului preventiv¹¹⁶. Extrem de spinoasă s-a dovedit încă de la începutul discuțiilor privind adoptarea unei noi Legi a Curții de Conturi modalitatea de numire a consilierilor și a președintelui acestei importante instituții a României moderne. Dacă până atunci aceștia erau numiți de Rege „după o listă de prezentare în număr îndoșiți de candidați dată de

¹¹⁶ D.A.D., nr. 16, ședința din 14 decembrie 1894, p. 321-322 și *Curtea de Conturi a României...*, p. 93-94.

Adunarea Deputaților”, în 1894 proiectul de lege propunea schimbarea acestui sistem prin numirea consilierilor Înaltei Curți de Conturi de Rege, însă în urma recomandării ministrului de Finanțe.¹¹⁷ Mai mult, președintele Curții urma să fie numit dintre consilieri. Astfel, guvernul, prin ministrul de Finanțe, ar fi avut principalul cuvânt de spus în numirea consilierilor și chiar a președintelui Curții de Conturi. Guvernul Catargiu motiva și legitima această modificare substanțială, prin sublinierea că sistemul de recrutare propus era utilizat și în alte țări europene (Franța, Germania, Italia) și prin faptul că în România magistrații și funcționarii erau numiți de către puterea executivă¹¹⁸. Un alt argument era acela că și la Curtea de Casație numirile erau făcute de către Guvern. Totuși, garanția independenței Curții de Conturi ar fi fost asigurată prin principiul *inamovibilității*.

Comisia Camerei s-a dovedit foarte receptivă la proiectul de lege, aducând numai o serie de modificări „de detail, care fără a schimba întru nimic economia sa generală, vor contribui a-l completa”¹¹⁹. Astfel, una dintre problemele Comitetului delegaților a fost cea a „apuntamentelor impiegaților”, considerându-se că unui „personal îndestulător și bine retribuit” i se poate cere cu prisosință „să își facă riguros datoria sa”¹²⁰. Chiar dacă s-a subliniat necesitatea existenței unui organism independent de control financiar, comitetul delegaților Camerei Deputaților a fost de acord cu propunerea Guvernului în privința schimbării sistemului de numire a consilierilor.¹²¹

¹¹⁷ *Curtea de Conturi a României...*, p. 69.

¹¹⁸ *D.A.D.*, nr. 16, ședința din 14 decembrie 1894, p. 323.

¹¹⁹ *Curtea de Conturi a României...*, p. 95.

¹²⁰ *D.A.D.*, nr. 16, ședința din 14 decembrie 1894, p. 305.

¹²¹ Vezi *Curtea de Conturi a României...*, p. 96-97.



Carol I (1839-1914)

Proiectul de lege a fost dezbătut în Camera Deputaților, în zilele de 15, 16, 17 și 19 decembrie 1894, într-o atmosferă destul de animată. Punctele-cheie ale dezbaterii au fost, așa cum ne putem aștepta: **procedura propunerii membrilor Înaltei Curți de Conturi și problema controlului preventiv**. Ministrul și membrii comisiei Camerei au fost supuși unui tir energic venit din partea opoziției liberale, cei mai activi în această luptă fiind Constantin I. Stoicescu, Emanoil M. Porumbaru, I. Poenaru-Bordea și Nicolae Fleva. În ceea ce privește prima problemă, opoziția liberală s-a ridicat puternic împotriva, transformând chestiunea într-o armă politică și îndreptând discuția spre critici generale la adresa guvernului și a majorității parlamentare. În legătură cu controlul preventiv, Nicolae Fleva susținea: „Dar cred că nu este bine și logic ca o Curte de Conturi într-un stat democratic să fie redusă la un simplu control cum ziceți D-voastră *a posteriori*, adică după ce s-a făcut o cheltuială, căci în democrație trebuie să se vadă nu dacă s-a făcut, ci cum se fac cheltuielile. Nu este oare mai bine să împiedicăm o cheltuială rea, decât după ce s-a făcut, peste 10 sau 15 ani, să venim să zicem că nu s-a făcut bine, când nu mai găsim nici pe ministrul care a făcut-o?”¹²²

¹²² *Curtea de Conturi a României...*, p. 100.

Creșterea numărului de referendari, așa cum a fost propusă în proiectul guvernului și susținută în raportul delegațiilor Camerei, a fost reluată și călduros argumentată în plenul dezbaterilor de către ministrul Menelas Ghermani. Acesta a făcut o adevărată pledoarie pentru creșterea personalului Curții de Conturi, plecând și de la experiența post 1886, când se redusese șase referendari.

Alte discuții au vizat **condițiile de admisibilitate** cerute candidaților la funcția de consilier, opoziția acuzând din nou Guvernul că și prin acestea urmărește de fapt să își deschidă „nu o portiță, ci o poartă mare prin care să intre toți aceia pe care veți voi să-i numiți”¹²³. Dincolo de eventualele interese personale, discuțiile din Camera Deputaților exprimau reticența unora dintre deputați față de perspectiva de a vedea Curtea de Conturi transformată într-o anexă a Ministerului de Finanțe.

Dincolo de critici, în Parlament s-au auzit și cuvinte mari și frumoase: „Curtea de Conturi este gendarmul nostru, priveghiatorul nostru în privința modului cum se administrează finanțele publice”¹²⁴ spunea parcă ușor patetic Nicolae Fleva.

În cele din urmă, Legea a fost votată de Adunarea Deputaților cu 87 de bile albe și 25 de bile negre, iar de Senat la 21 ianuarie 1895, adoptându-se cu unanimitate de 51 de voturi. „Legea pentru organizarea Înaltei Curți de Conturi” a fost promulgată de către regele Carol I la 28 ianuarie 1895 și publicată o zi mai târziu.¹²⁵ Spre deosebire de Legea din 1864 care cuprindea 9 titluri, însumând 67 de articole, Legea din 1895 avea 12 capitole și un total de 98 de articole, creștere explicabilă prin evoluțiile în plan economic și financiar din societatea românească, care aduceau noi și noi situații de reglementat.

¹²³ C.I. Stoicescu (*D.A.D.* nr.18, sesiunea ordinară 16 decembrie 1894, p. 355).

¹²⁴ *D.A.D.*, nr. 17, sesiunea ordinară, 15 decembrie 1894, p. 336.

¹²⁵ A se vedea „Legea pentru organizarea Înaltei Curți de Conturi” în *Curtea de Conturi a României...* p. 111-122.

Articolul 1 al Legii prevedea că „pentru toată România este o singură Înalță Curte de Conturi”, și, de asemenea, stabilea locul acestei instituții de Conturi în raport cu Curtea de Casație. „Curtea de Conturi ia rând imediat după Curtea de Casație și se bucură de aceleași prerogative.”

În privința personalului, alături de președinte, Curtea era alcătuită din 6 consilieri și 24 de referendari împărțiți pe clase. Numărul membrilor Înaltei Curți de Conturi, al referendarilor și al referendarilor-ajutori nu putea fi modificat decât prin lege, în timp ce personalul parchetului și grefei se stabileau prin Legea bugetară (art. 3). O schimbare majoră consta în faptul că „președintele și consilierii Curții de Conturi sunt inamovibili; ei se numesc prin decret regal după recomandarea ministrului Finanțelor. Președintele Curții se numește dintre consilieri” (art. 4). Procurorul și substitutul său, care formau parchetul Curții, erau numiți prin decret regal la recomandarea ministrului de Finanțe și erau revocabili (art. 10).

Pe lângă condițiile de admisibilitate cerute tuturor funcționarilor publici să fie români sau naturalizați români și să se bucure „în întregime lor de toate drepturile civile și politice”, Legea din 1895 conținea condiții specifice pentru numirea în funcția de consilier, referendar și grefier la Înalta Curte de Conturi. A fost menținută condiția de vârstă – cel puțin 35 de ani „împliniți” pentru consilieri și cel puțin 30 de ani pentru procuror, fiind introdusă și în cazul referendarilor și grefierului – minim 25 de ani (art. 5, lit. b, art. 12)¹²⁶. Creșterea nivelului de pregătire și experiență urma să se producă prin introducerea obligativității viitorilor consilieri, referendari și grefieri de a poseda un titlu academic de doctor sau de licențiat în drept sau matematici sau un titlu echivalent în științele politice, financiare și administrative (în cazul referendarilor și grefierului și științe administrative) de la o universitate de Stat din țară sau din străinătate, recunoscută de statul român.¹²⁷ Totuși, viitorii referendari puteau suplini lipsa unei diplome de studii superioare prin experiență

¹²⁶ *Curtea de Conturi a României...*, p. 112.

¹²⁷ *Curtea de Conturi a României...*, p. 112.

anterioară de cel puțin trei ani în funcții de control economic și financiar din administrația publică și armată.

Ocuparea funcțiilor de decizie și control din cadrul Înaltei Curți de Conturi urma să se facă grație unui *cursus honorum*, care însă permitea în continuare unele derapaje. Pentru a deveni consilier era necesară o experiență de cel puțin cinci ani ca secretar general al Ministerului de Finanțe, director în administrațiunea centrală a finanțelor, inspector financiar, director general al serviciilor speciale (din cadrul Administrației Generale a Finanțelor), membru la o Curte de Apel, procuror la Curtea de Conturi și referendar la această Curte, dar și fost prefect de județ (art. 5, lit. d)¹²⁸. Opoziția liberală a criticat faptul că demnitatea de consilier era deschisă și unor persoane fără experiență și pregătire în materie, și anume prefectii, o funcție politică, și pentru care nu erau cerute condiții de admisibilitate speciale (experiență profesională sau studii). În plus, plana suspiciunea că accesul foștilor prefecti putea însemna impunerea de către guvernanți a unei clientele politice și chiar politizarea Curții de Conturi. Ca și în cazul altor instituții publice, motivând că nu existau încă multe persoane care să fie titulari ai unei diplome de studii superioare, Legea din 29 ianuarie 1895 permitea ca în următorii 10 ani să poată deveni consilieri și categoriile de funcționari enumerate mai sus, care să fi avut însă o vechime de minimum 10 ani în Administrația Generală a Finanțelor (art. 6). De asemenea, pe lângă aceste demnități publice importante în statul român mai puteau fi numiți consilieri la Curtea de Conturi, cu dispensa condiției de studii superioare menționate mai sus, inginerii titrați, făcând parte din corpul tehnic al statului, care vor fi ajuns la gradul de ingineri-șefi, precum și intendenții și sub-intendenții (coloneii și locotenent-coloneii) din administrațiunea militară, după un serviciu, pentru unii și pentru alții, de cel puțin trei ani în gradele respective (art. 5, lit. d)¹²⁹.

Capitolele II, III și IV prevedeau atribuțiile și competența Curții, procurorului și grefierului. Legea statua faptul că „Înalta

¹²⁸ *Curtea de Conturi a României...*, p. 112.

¹²⁹ *Curtea de Conturi a României...*, p. 112.

Curte de Conturi are atribuțiuni judecătorești și atribuțiuni de control” (art. 23). Erau stabilite îndatoririle Curții de Conturi ca „corp judecătoresc”, aceasta fiind „însărcinată cu cercetarea, judecarea și statuarea în primă și ultimă instanță a tuturor conturilor de venituri și cheltuieli publice ce-i sunt prezentate de casierul central al tezaurului public și de casierii generali de județe, precum și de către toți agenții administrațiilor însărcinați cu perceperea veniturilor și efectuarea cheltuielilor Statului, potrivit legilor speciale. De asemenea, ea cercetează, judecă și statuează asupra conturilor ce i se va prezenta de casierul Casei de Depuneri și Consemnațiuni, de casierul Casei de Economie, de casierul Casei de Dotație a Oștii, de casierii caselor de pensiuni, de casierii târgurilor de vite, de casierii Eforiei spitalelor civile din București și al Eforiei Sf. Spiridon din Iași, de casierii comunelor urbane reședințe de județ, precum și de casierii oricăror alte stabilimente puse, prin legi speciale, sub jurisdicțiunea Curții de Conturi. Conturile de materii sunt și ele supuse controlului Curții de Conturi.” Legea stabilea situațiile în care Curtea de Conturi „cerceta, judeca și decidea” (art. 25) și enumera scrupulos agenții supuși jurisdicțiunii Curții (art. 26, 27, 28).

Capitolul VI definea modalitățile în care se „judecau conturile”. Consilierul-raportor prezenta raportul elaborat de referendarul care verificase contul respectiv, dar al cărui aviz era doar consultativ. După ce consilierul-raportor își prezenta opinia, urma raportul parchetului și apoi fiecare consilier vota, începând cu cel mai nou numit în funcție. Președintele era cel care pronunța deciziunea. Dacă totul se găsea în ordine se pronunța descărcarea. Dacă nu, contabilul trebuia să plătească paguba constatată în trei luni de la primirea deciziei. Deciziile Curții erau executate de către agenții fiscali.

Prin articolele 60-64 se prevedea faptul că, în ceea ce privește verificarea conturilor de administrațiune, Curtea nu pronunța decizii, ci declarațiuni; în cazul acestor administra-tori sau ordonatori (sau miniștri) Curtea „denunța faptul Gu-vernului”, miniștrilor respectivi sau dacă era un ministru în cauză, atunci declarațiunea se înainta ministrului de Finanțe, care o supunea dezbaterii Adunării Deputaților.

Legea stabilea totodată și relațiile cu Curtea de Casație și posibilitățile de recurs ale contabililor. În cazul în care Curtea de Casație casa o decizie a Curții de Conturi, aceasta din urmă avea obligația să o rediscute în completul membrilor. Dacă Curtea de Conturi „va stăruii în deciziunea ei de mai înainte, partea interesată va putea, iarăși, în termen de trei luni, să facă nou recurs în casație. În cazul acesta, Curtea de Casație va judeca în secțiuni unite și, pronunțând definitiv asupra motivelor recursului, va trimite afacerea înapoi la Curtea de Conturi, care se va conforma întocmai” (art. 74).

Capitolul VIII se ocupă tocmai de „controlul public al conturilor ministeriale”. Observăm faptul că întregul mecanism tindea să fortifice rolul Ministerului de Finanțe, care devenea o verigă obligatorie în comunicarea dintre Înalta Curte de Conturi și Adunarea Deputaților, fapt care evident îi consolida poziția în raport cu ambele instituții.

Legea prevedea faptul că în perioada de vară Curtea de Conturi intra în vacanță timp de două luni cu începere de la 1 iulie, perioadă în care funcționarea Curții era asigurată de trei consilieri. În afară de vacanța mare, mai erau prevăzute vacanțele mici: șapte zile la Crăciun (din 24 decembrie) și zece zile de Paști (începând din Joia Mare). La acestea se adăugau ca zile libere duminicile și sărbătorile legale. În același timp, Legea prevedea faptul că „parchetul, referendarii și greștii curții nu au vacanțe mari și mici. Parte din personal va putea însă, dacă serviciul permite, să obțină, cu învoirea consilierului delegat și pe rând, concedii în acest interval” (art. 84). Ministrul de Finanțe acorda concediul președintelui, procurorului și substitutului, în timp ce pentru ceilalți membri și angajați ai Curții, concediile până la o lună erau acordate de către președinte, iar mai mult de o lună de către ministrul de Finanțe.

Nu trebuie omis faptul că Legea prevedea sistemul de arhivare și păstrare a actelor ce se depuneau la Curtea de Conturi (cap. IX). Erau precizate termenele și actele ce urmau a fi desființate, ca și cele ce urmau a fi depuse la Arhiva Statului.

Legea a fost pusă în aplicare de la 1 aprilie 1895 și, așa cum s-a afirmat, „s-a aplicat din aprilie 1894 până în iulie 1929, aproape 35 de ani, fără nici o nouă modificare”¹³⁰.

I.5. Înalta Curte de Conturi în perioada 1895-1916

Conform legii din 1895, aspectele practice legate de funcționarea Curții de Conturi urmau să fie stabilite prin **regulamente specifice**. Încă din martie 1895 a fost elaborat un *Regulament de administrațiune publică relativ la ținerea concursului pentru ocuparea funcțiunilor de referendari la Înalta Curte de Conturi*. Conform acestui regulament, înaintările referendarilor de la o clasă la alta se făceau prin concurs „între referendarii din clasa imediat inferioară”¹³¹. Intenția era de a se scoate la concurs posturile inferioare, pentru ca apoi avansarea să se realizeze în cadrul instituției. Era o formă de a asigura experiența necesară funcționării instituției. Astfel, numirea prin examen se realiza doar pentru referendarii clasa a III-a și pentru grefier și consta atât în probe scrise, cât și în probe orale.

Pentru aceste funcții, materiile de examen erau: „dreptul administrativ și economia politică, Regulile și formele contabilității în partidă simplă și în partidă dublă, Legea asupra contabilității publice și Legea Înaltei Curți de Conturi, organizarea administrativă și financiară a țării”¹³². Anunțul se publica cu 15 zile înainte de concurs, în *Monitorul Oficial*, timp de trei zile. Concursul avea loc la sediul Curții de Conturi, iar comisia era alcătuită din doi membri (fie președintele și un consilier, fie doi consilieri, aleși în ședință plenară cu o zi înainte de concurs) și de procuror sau substitutul acestuia ca reprezentanți ai Ministerului de Finanțe. Regulamentul stabilea cu multă precizie și finețe toate detaliile concursului. Remarcăm scrupulozitatea cu care era prevăzută desfășurarea concursului, până în cele mai mici amănunte, pentru a nu lăsa loc pentru niciun fel de discuții

¹³⁰ L. Grigorescu, *Controlul finanțelor...*, p. 60.

¹³¹ *Curtea de Conturi a României...*, p. 124.

¹³² *Curtea de Conturi a României...*, p. 124.

despre seriozitatea și corectitudinea acestuia. Juriul decidea numărul probelor în scris, nu mai mult de trei. Notele erau de la 0 la 10 și nota minimă pentru a fi admis la proba orală era 6. Pentru proba orală, ordinea examinării se stabilea prin tragere la sorți, iar candidatul examinat nu putea părăsi sala decât după ce toți candidații finalizau și această probă. Notele se adunau și în funcție de acestea, Curtea recomanda Ministerului de Finanțe pe candidații care urmau apoi să fie numiți prin decret regal.



*Gheorghe I. Lahovari,
președinte al Înaltei Curți de Conturi, 1893-1906*

Născut la 1/13 iunie 1838 la Râmnicu-Vâlcea, **Gheorghe (George) I. Lahovari (Lahovary)** a studiat mai întâi la București, și apoi la Berlin, Heidelberg și Karlsruhe, unde a absolvit Școala Politehnică. Întors în țară, a lucrat ca inginer, iar în 1871, odată cu venirea la putere a guvernului conservator condus de Lascăr Catargiu, a fost numit director general al Poștelor și Telegrafului. A avut un rol esențial în organizarea acestei instituții, introducând cărțile poștale, semnând primele convenții poștale și telegrafice internaționale ale statului român modern și reprezentând România la primul congres poștal internațional din 1874. În 1876 a fost numit consilier la Înalta Curte de Conturi, iar în 1893 a devenit prim-pre-

ședinte al acesteia. În timpul președinției sale, ministrul de Finanțe Menelas Ghermani a obținut votarea de către Parlament a Legii de reorganizare a Curții de Conturi din 1895.

G.I. Lahovari a avut și o bogată activitate culturală. A fost secretar general al Societății Geografice Române timp de 34 de ani (1875-1909), a coordonat publicarea *Marelui Dicționar Geografic al României*, a servit ca vice-președinte și apoi președinte al Societății pentru Învățătura Poporului Român, iar în 1901 a fost ales membru al Academiei Române. În anul 1906, conform Legii din 1895, ajungând la vârsta de 68 de ani, Gheorghe I. Lahovari a fost pensionat. Chiar dacă avea mari probleme de sănătate a rămas o personalitate activă pe plan cultural. A murit la 13/25 iunie 1909.

În privința personalului, *Regulamentul pentru serviciul interior al Curții de Conturi*, adoptat la 25 iunie 1895¹³³ venea în completarea legii, acolo unde aceasta nu dezvoltase sau nu tratase anumite subiecte. Astfel, se aduceau clarificări în privința condițiilor de pensionare. Vârsta de pensionare era diferită pentru consilieri și președinte (68 ani), față de referendari, grefieri și ceilalți angajați care aveau drept de pensie la 60 de ani și 30 de ani de serviciu. Pentru prezență Președintele Curții se ocupa de registrele pentru consilieri și pentru referendari. La sfârșitul lunii se contabilizau absențele motivate și nemotivate ale referendarilor, 3 absențe nemotivate ducând la „pierderea salariului pe acele zile”. Pentru restul personalului, registrele de prezență erau în grija grefierului, care prezenta situația la sfârșitul fiecărei luni.

Regulamentul pentru serviciul interior al Curții de Conturi stipula clar și pedepsele disciplinare pentru referendari și ceilalți „impiegați”. Aceștia puteau fi preveniți cu scopul „de a fi deșteptați asupra neglijenței sale”, muștrați (ceea ce însemna pierderea onorariului pe 5-15 zile), suspendați (între 15 zile până la 3 luni, cu pierderea salariului pe perioada respectivă) sau destituiți. Reținerile pentru absențe și amenzi se vărsau la casa pensiilor.¹³⁴

¹³³ *Curtea de Conturi a României...*, p. 125-127.

¹³⁴ *Curtea de Conturi a României...*, p. 127.



Paul Stătescu, consilier la Înalta Curte de Conturi

Unul dintre cele mai importante evenimente care au marcat istoria Curții de Conturi în această perioadă a fost obținerea unui **sediu nou**, construit special pentru ea. În perioada 1864-1895 Curtea trebuise să se mulțumească cu tot felul de provizorate care duraseră mult mai mult decât se sperase. Intrarea într-o relație mai strânsă cu Ministerul de Finanțe, statuată prin Legea din 1895, a avut ca efect pozitiv și rezolvarea într-un final a problemei sediului. Menelas Ghermani promisese să mute Curtea de Conturi într-o clădire deja existentă, dar succesorul acestuia, George Cantacuzino-Râfoveanu, a preferat să instaleze în spațiul respectiv Regia Monopolurilor Statului, hotărând, așa cum își amintește George Lahovari, să construiască o clădire nouă pentru Înalta Curte de Conturi „pe locul caselor Borănescu, de lângă Ministerul de Finanțe”¹³⁵. În 1896 arhitectul C.A. Băicoianu¹³⁶ a fost însărcinat cu realizarea planurilor și a lucrărilor, demarate fără mari întârzieri. Clădirea era amplasată pe Calea Griviței, deci tot în

¹³⁵ *Curtea de Conturi a României...*, p. 134.

¹³⁶ Constantin A. Băicoianu, arhitect considerat de orientare eclectică, studii la Paris, arhitect diriginte al Ateneului Român (Paul Constantin, *Dicționar universal al arhitecților*, Editura Științifică și Enciclopedică, București, 1986, p. 35).

zona apropiată Căii Victoriei, și mai ales în apropiere de Ministerul de Finanțe. Noul sediu a fost inaugurat în data de 11/23 mai 1899 la ora 10.30.¹³⁷ Ceremonia s-a desfășurat în prezența Regelui Carol I și a Principelui Ferdinand. Au participat toți membrii Guvernului, în frunte cu prim-ministrul George Gr. Cantacuzino. Alături de ministrul de Finanțe în exercițiu, George Manu, au luat parte și Menelas Ghermani și George Pallade, foști miniștri de Finanțe. La ceremonie au mai fost prezenți și alți importanți demnitari ai statului ca Nicolae C. Schina, președintele Înaltei Curți de Casație, sau Luca Elefterescu, procurorul general al Curții de Apel și, bineînțeles, Constantin Băicoianu, arhitectul diriginte.¹³⁸



Actul pentru inaugurarea Palatului Înaltei Curți de Conturi (1899)

¹³⁷ În perioada comunistă, clădirea Înaltei Curți de Conturi, instituție desființată în 1948 a găzduit Spitalul de Nefrologie „Carol Davilla”. Construcția între 2007 și 2009 a unui corp de clădire nou destinat spitalului a oferit posibilitatea demarării unor lucrări de reconsolidare și renovare ale vechii clădiri, proces finalizat în 2010.

¹³⁸ *Curtea de Conturi a României...*, p. 131.

Ceremonia a început cu un serviciu divin, oficiat în sala de ședințe de către Arhimandritul Nifon, vicar al Mitropoliei. Apoi, președintele Înaltei Curți de Conturi, George Lahovari, a luat cuvântul pentru a prezenta cele mai importante momente din istoria Curții și pentru a face un bilanț al activității acesteia. Ca răspuns la discursul lui Lahovari, regele Carol I a ținut să sublinieze în cuvântul său importanța acestei instituții „care este chemată să aibă o influență așa de binefăcătoare asupra finanțelor țării prin un control sever și constant”¹³⁹. În încheiere, ministrul de Finanțe, generalul George Manu a remis Înaltei Curți de Conturi localul „clădit de stat pentru lucrările ei.”¹⁴⁰ Cu această ocazie festivă, președintele Curții a fost decorat cu marea cruce a ordinului „Coroana României”. Apoi, acesta a prezentat actul pentru inaugurarea Palatului Înaltei Curți de Conturi, pe pergament, pentru a fi subscris de rege și de demnitarii prezenți la ceremonie.



Palatul Înaltei Curți de Conturi, 1901

¹³⁹ *Curtea de Conturi a României...*, p. 134.

¹⁴⁰ *Curtea de Conturi a României...*, p. 135.



*Sediul fostei Înalte Curți de Conturi,
astăzi Spitalul de Nefrologie „Carol Davilla”, 2013*

După cupa de șampanie de rigoare, regele Carol I a vizitat localul: birourile, biblioteca, arhiva, ocazie cu care i-au fost prezentați grefierii și referendarii Curții. Ceremonia s-a încheiat la ora 12.¹⁴¹

Noul sediu era menit să ușureze funcționarea instituției. Deși părerile estetice despre clădire nu erau întotdeauna favorabile¹⁴², totuși o clădire construită special pentru instituție dădea prestigiu și asigura condiții mai bune pentru desfășurarea activității.

Dintre actele întocmite de Curtea de Conturi, probabil cele mai reprezentative rămân conturile de gestiune. Și în această perioadă, ca și anterior, Înalta Curte de Conturi a continuat să aibă în lucru mereu conturi din perioade anteri-

¹⁴¹ *Curtea de Conturi a României...*, p. 135.

¹⁴² „Curtea de Conturi care se vede ceva mai departe, tot în stânga, e nouă, dar face o impresie împovărătoare prin greoiul coperământ de tablă care o strivește, și e lipsită de orice frumusețe” (Nicolae Iorga, *România mamă a unității naționale. Cum era până la 1918*, vol. I, București, 1939, p. 313).

oare. Întârzierile se datorau în mare măsură nedepunerii la timp a actelor justificative. De multe ori, conturile de gestiune erau depuse tardiv și cercetate de asemenea cu mari întârzieri. Teoretic, Curtea trebuia să aștepte să se încheie anul financiar, să se întocmească conturile gestionarilor (căroro legea le acorda în acest scop trei luni), să i se prezinte aceste conturi cu actele justificative respective, și apoi să intre în cercetarea lor. Dacă toate aceste operațiuni s-ar fi desfășurat în timp util, fără a fi depășite termenele prevăzute, dacă numărul de angajați ai Curții ar fi fost suficient, lucrurile s-ar fi putut afla în situația ideală (de foarte puține ori atinsă), aceea de a putea fi analizate conturile unui an până la sfârșitul anului următor. Această situație era generată și de faptul că în afara amenzilor nu existau alte sancțiuni directe în cazul casierilor și contabililor care nu trimiteau la termen conturile de venituri și cheltuieli publice ale instituțiilor și administrațiilor de care răspundeau (Legea din 1895, art. 23-31)¹⁴³. Amenda rămânea singura formă directă de acțiune, căci în continuare depindea de „bunăvoința” guvernului de a acționa împotriva celui în cauză.

Activitatea din această perioadă a mai fost îngreunată și de faptul că până la apariția Legii Pensiilor din 1925, jumătate din efectivul de referendumari ai Curții avea ca principală obligație activitățile de constatare a anilor de serviciu în vederea înscrierii la pensie. De obicei se considera că acest gen de operațiune avea un caracter obligatoriu și urgent. Destul de mult timp luau și lucrările de mică anvergură precum verificarea gestiunilor mici (oficanți poștali, intendenți de spitale, diriginți de școli profesionale, agenți de navigație).

Circuitul documentelor în interiorul instituției era următorul: conturile de gestiune împreună cu actele justificative erau primite printr-un serviciu de secretariat (grefă), apoi documentația era repartizată unui referendar, care avea obligația de a întocmi raportul către președintele Curții. Raportul primit de către președinte era repartizat unui consilier,

¹⁴³ *Curtea de Conturi a României...*, p. 113-115.

facându-se eventual specificația numelui consilierului care se ocupase anterior de aceleași conturi și, în final, după exprimarea punctului de vedere al consilierului, lucrarea aproape finalizată ajungea la președinte, care preciza în rezoluția sa că va fi trimisă Parchetului în vederea deliberării pentru proxima ședință programată. În urma ședinței, Curtea decidea dacă respectivul contabil urma să fie descărcat de gestiunea sa sau dacă existau datoriile către stat. Datoriile celor controlați către stat erau urmărite vreme de cinci ani¹⁴⁴, după această dată ele stingându-se de la sine.

Procedura determinată de lege, în special de Legea asupra responsabilității ministeriale, prin care se cerea demonstrarea „relei credințe” făcea ca trimiterea în judecată a miniștrilor vinovați să fie la bunul plac al Parlamentului, care, la rândul său, era la discreția Guvernului și nu uza de această prerogativă; pe de altă parte, după experiențele nereușite din 1876 și 1888, se abandonase și practica incriminării miniștrilor din guvernele anterioare. Trebuie subliniat faptul că Înalta Curte de Conturi nu avea competența de judecată în cazul miniștrilor, eventualele cazuri trebuind înaintate Parlamentului, ceea ce făcea ca și atunci când s-ar fi ajuns, în sfârșit, la tragerea la răspundere a celor vinovați, faptele să nu mai poată fi precis determinate căci cei vizați, fie nu mai erau în funcție, fie erau decedați. Evident, imposibilitatea de a aplica sancțiuni miniștrilor, submina și respectul contribuabililor obișnuiți față de această Înalță Curte de Conturi, ca și față de ideea mai generală a respectării legalității în ceea ce privește utilizarea banilor publici.

Dacă un contabil obișnuit nu putea să demonstreze cu acte modul de cheltuire a câtorva lei din banii publici, el era obligat să plătească pentru aceasta, căci altfel nu era descărcat de contul său; dacă persoana controlată era un demnitar sau o persoană influentă, acest lucru nu se petrecea. De altfel, acesta era unul dintre inconvenientele legii, asupra căruia insistaseră deputații în dezbaterile asupra proiectului de lege.

¹⁴⁴ Serviciul Arhive Naționale Istorice Centrale (S.A.N.I.C.), fond Înalta Curte de Conturi (Î.C.C., – Conturi de Gestiune, dos. 246/1907, f. 1-2.



*Ion Bălțeanu,
președinte al Înaltei Curți de Conturi, 1906-1919*

Ion Bălțeanu (al cărui nume apare uneori și în forma Bălțeanu) s-a născut la 1 ianuarie 1852 la Târgu-Jiu, descinzând dintr-o veche familie de boieri gorjeni. A obținut licența în drept la Universitatea din București, lucrând în timpul studiilor în calitate de copist, mai întâi la Ministerul de Interne, apoi la Curtea de Apel din București, iar din 1875 la Parchetul Curții de Casație. În 1877 a intrat în magistratură, mai întâi ca supleant la Tribunalul Argeș, apoi ca judecător la Tribunalele Vâlcea și Muscel. În 1881 a fost numit președinte al Tribunalului Muscel, de unde în 1882 a trecut grefier la Înalta Curte de Casație. După ce din 1890 a condus Tribunalul Prahova, în 1893 a fost numit consilier la Curtea de Apel din Galați, iar în 1900 consilier la Înalta Curte de Conturi. În septembrie 1906, Ion Bălțeanu a fost numit președinte al Înaltei Curți de Conturi, pe care a condus-o inclusiv în perioada deosebit de dificilă a Primului Război Mondial. A murit în data de 10 septembrie 1919, fiind înmormântat în cimitirul Bellu.

Pentru a înțelege mecanismele după care funcționa în epocă Curtea de Conturi, ne-am oprit spre exemplificare asupra a două conturi de gestiune.

*Contul de gestiune al comunei urbane Fălticeni pe anul financiar 1908/1909.*¹⁴⁵

¹⁴⁵ S.A.N.I.C., fond Î.C.C. – Conturi de Gestiune, dos. 95/1908.

Contul comunei urbane Fălticeni pe anul financiar 1908/1909, creatorul său, constituia obiectul dosarului numărul 360/1909, întreaga documentație avea însă să fie depusă și înregistrată la Înalta Curte de Conturi la 4 aprilie 1911. Așadar, încă din start se pleca cu o întârziere de mai bine de un an. Observăm că se respectă unul dintre principalele principii de lucru: nerepartizarea a două conturi succesive ale aceleiași creator către același consilier. Contul anterior al comunei urbane Fălticeni, cel pe anul 1907/1908, fusese repartizat consilierului Brabețeanu, în timp ce cel analizat, din 1908/1909, i se repartiza consilierului D. Catargi. În urma analizării contului de gestiune s-a întocmit de către referendar un raport către președintele Curții. În succinta analiză se făcea referire la decizia anterioară a Curții numărul 526/1910 pronunțată de Secția a II-a și referindu-se la anul financiar anterior, 1907/1908. Se arată astfel că încasările făcute de casierul Gheorghe Bem în cursul anului financiar 1908/1909 s-au ridicat la 321.912,45 lei, la care se adăuga soldul existent la 31 martie 1908 și anume 45.795,36 lei. Suma totală a primirilor se ridică la 367.707,81 lei. Ieșirile aceleiași perioade se ridicau la 261.647,18 lei. Conform aceleiași raport soldul din Procesul-verbal de la 31 martie 1909, constatat de comisia instituită conform articolului 20 din Legea Contabilității Publice, era de 6.160,53 lei în numerar, fiind totodată consemnați 99.954,10 lei.

Analizând cheltuielile făcute, se remarcă faptul că primăria plătitese suma de 7.100 lei numitei Aneta C. Românescu, respectiv 2.500 lei lui Isidor Goldner, arendaș. Acestea constituiseră acțiuni pentru furajul necesar comunei, fără însă ca la ordonanțe să fie depuse și actele de recepție doveditoare că furajul al cărui cost s-a plătit a și fost predat comunei. Constatăm în continuare că în urma unei corespondențe bogate purtată cu Primăria, aceasta a putut pune în totalitate la îndemâna Înaltei Curți de Conturi actele de recepție predate de Isidor Goldner, în timp ce în cazul Anetei C. Românescu nu s-a putut face dovada predării furajelor decât pentru valoarea de 4.193,45 lei, diferența până la 7.100 lei nefiind justificată prin acte de recepție.

Raportul referendarului Gheorghe Hill avea să fie analizat, ca și cel al consilierului D. Catargi, în ședința Secției a II-a a Înaltei Curți de Conturi din 19 aprilie 1911. La această ședință au fost prezenți: I. Bălțeanu – președinte, M.G. Stoianescu și Chr. Grecescu – consilieri și N. Cernat – substitut de procuror. În ședința sa, Curtea hotărăște descărcarea casierului Gheorghe Bem de gestiunea sa.

*Contul de gestiune pe anul financiar 1910/1911 al Administrației Pescăriilor Statului Tulcea.*¹⁴⁶

Contul de gestiune al Administrațiilor Pescăriilor Statului Tulcea pe anul financiar 1910/1911 a făcut obiectul Dosarului nr. 291/1914 (la creatorul său). La Înalta Curte de Conturi documentația aferentă e depusă și înregistrată la 20 octombrie 1915. Se pune astfel în discuție activitatea desfășurată de D.G. Ionescu, administrator. Lucrarea a fost repartizată consilierului Stoianescu, în timp ce contul anului financiar anterior 1909/1910 fusese repartizat consilierului N. Cernat.

Se constată astfel că, în cursul anului financiar 1910/1911 s-au făcut încasări în valoare de 2.340.600,58 lei. Din acestea 365.254,75 lei proveneau din ordonanțe și 1.975.345,83 lei din venituri. La acestea se adăuga soldul anului precedent de 167.717,75 lei, totalul primirilor fiind astfel de 2.508.318,33 lei.

În același interval de timp s-au făcut plăți în valoare de 2.322.044,53 lei, din care vărsați la Administrație, cheltuieli din ordonanțe 355.254,75 lei, rezultând la 31 martie un sold de 186.273,80 lei, egal cu cel specificat prin cont și aflat în numerar. Din referatul întocmit de referendarul Borănescu aflăm și că printre ordonanțele găsite nejustificate se află și cele cu numerele 2041/1910 și 4095/1910 ale Ministerului Domeniilor, în valoare de 1.200 lei și, conform Deciziei nr. 35/1914 D.G. Ionescu era condamnat la plata sumei. Ulterior prin completarea documentației, administratorul era absolvit de plata sumei de 200 lei, rămânând să plătească numai 1.000 lei.

¹⁴⁶ S.A.N.I.C., fond Î.C.C. – Conturi de Gestiune, dos. 15/1916.

La ședința Secției a II-a a Înaltei Curți de Conturi din 24 octombrie 1915 au fost prezenți: I. Bălțeanu – președinte, M.G. Stoianescu și Petre Sfetescu – consilieri și G. Vivescu – procuror. În ședința sa, Curtea hotărăște descărcarea casierului D.G. Ionescu de gestiunea sa și reportarea prin contul anului următor a soldului de 186.273,80 lei rezultat la 31 martie 1911. Curtea menține dispozițiile deciziei nr. 403/1915 ale Secției I în ceea ce privește nejustificarea sumei de 1.000 lei. Decizia era cu drept de revizuire în casație.

Deși în multe cazuri s-ar putea presupune o implicare a Curții de Conturi prin președinții săi în viața politică a țării, documentele care să vorbească în mod explicit despre aceasta nu s-au lăsat prea ușor scoase la iveală. Amintim, totuși, implicarea președintelui Înaltei Curți de Conturi în procesul dintre Alexandru Tzigara-Samurcaș și Grigore Tocilescu, așa cum o rememorează Tzigara-Samurcaș. Grigore Tocilescu și G.I. Lahovari erau nu numai colegi la Academia Română și în alte societăți academice. În memoriile sale, Alexandru Tzigara-Samurcaș pomenește faptul că „prin complicitatea președintelui acestei Înalte Curți, G.I. Lahovari, care la propunerea lui Tocilescu fusese ales membru corespondent [*n. red.* – membru de onoare, în 1901] al Academiei Române, directorului Muzeului reușise să i se predea, la muzeu, dosarele vechi, supuse unei noi falsificări prin adăugarea unui zero atât la numărul volumelor, cât și la prețul lor. Operația era ușor demascată, căci în niciun caz cele zece volume nu se puteau produce. Prin concursul neașteptat al unor binevoitori și cinstiți funcționari de la Curtea de Conturi mi-a fost posibil să fotografiez dosarul, încă înainte de sustragerea lor și apoi măsluite după întoarcerea din mâinile celor culpabili de o a doua mistificare”¹⁴⁷. Chiar dacă în acest caz procesul dintre cei doi s-a încheiat printr-o împăcare de comun acord, acuzația lui Tzigara-Samurcaș este deosebit de gravă: potrivit lui, înaltul demnitar și-a folosit poziția, funcția și influența pentru a masca niște fraude și chiar a dirijat din umbră măsluirea

¹⁴⁷ *Curtea de Conturi a României...*, p. 136.

unor documente pe care Înalta Curte de Conturi era pusă să le verifice.

I.6. Primul Război Mondial

În primii doi ani de desfășurare a Primului Război Mondial, România a reușit să rămână neutră, intrând în război împotriva Puterilor Centrale abia în august 1916, cu scopul realizării unității sale naționale. Lipsită însă de capacitatea tehnică de a face față solicitărilor războiului mondial, România a suferit în toamna anului 1916 severe înfrângeri, o mare parte a teritoriului său fiind ocupată de trupele Puterilor Centrale (Germania, Austro-Ungaria, Bulgaria, Imperiul Otoman). La 6 decembrie 1916¹⁴⁸ capitala era ocupată. Guvernul român s-a retras la Iași, iar administrația din teritoriul ocupat era complet dezorganizată. Administrația militară germană a stăpânit, timp de doi ani, două treimi din teritoriul României. Pe lângă administrația militară germană se constituia un guvern „de giranți”.

În ceea ce privește activitatea Înaltei Curți de Conturi în perioada Primului Război Mondial, și mai ales în cei doi ani de ocupație germană, datele nu sunt foarte clare. Încă din capul locului trebuie spus că, fie și la nivel de avarie, Curtea de Conturi a funcționat. Așa cum o dovedesc ștampilele de înregistrare, pe tot parcursul anului 1917 s-au primit conturi de gestiune. De asemenea, s-au desfășurat ședințe atât în anul 1917, cât și în anul următor. La prima vedere, activitatea anului 1917 pare să se fi desfășurat în condiții aparent normale, cel puțin pentru analizarea conturilor provenind de la birourile vamale și ale unora dintre instituțiile administrative ale statului, instituții indispensabile activității oricărui stat atât în vreme de pace, cât și în vreme de război. În cursul anului 1917 s-au analizat conturile de gestiune ale anului financiar 1914/1915. De asemenea, corespondența și

¹⁴⁸ Constantin Kirițescu, *Istoria războiului pentru întregirea României 1916-1919*, ediția a II-a, vol. 3, Editura Casei Școlarelor, București, 1925, p. 133-142.

documentația aferentă realizate în acești ani cuprind și perioada aprilie 1915 și până în iunie 1917.

Exemplificăm în cele ce urmează contul de gestiune al Biroului vamal Turnu Măgurele pe anul financiar 1914/1915 girat de șeful de vamă clasa a II-a, Ioan Roman. Se respectă în continuare principiul repartizării lucrărilor, în sensul că acest cont de gestiune este repartizat consilierului Sfetescu, în timp ce precedentul, cel al anului financiar 1913/1914, îi fusese repartizat consilierului Stanciovici. În urma referatului întocmit de referendarul Gheorghe Toderășcu, contul este luat în discuția Curții în ședința din 28 iunie 1917. La ședință sunt prezenți: I. Bălțeanu – președinte, P. Sfetescu și N. Cernat – consilieri, G. Vivescu – procuror. Rezumând operațiunile pe anul 1914/1915 și luând în discuție și concluziile Ministerului Public, Curtea îl descarcă pe Ioan Roman de gestiunea sa și raportează contului pe anul financiar 1915/1916 soldul de 1.712,50 lei aflat la 31 martie 1915.

Se observă faptul că în actele păstrate din această perioadă se repetă aceleași nume, puține. Este evident faptul că o parte semnificativă dintre membrii și personalul de specialitate al Curții fusese absorbit de tumultul războiului (plecarea în refugiul de la Iași, mobilizări, epidemii etc.).

I.7. Înalta Curte de Conturi în sistemul instituțional al României Mari (1918-1929)

Încheierea războiului, Unirea din 1918 și toate evenimentele care i-au urmat au adus mutații profunde în sistemul instituțional românesc. România Mare primea între hotarele sale atât provinciile românești ce fuseseră aflate sub diverse ocupații străine, cât și realitățile diferite ale fiecăreia dintre ele. Suprafața și populația României Mari erau de mai mult de două ori mai mari decât cele ale Vechiului Regat. Odată cu această creștere teritorială, au crescut însă și problemele. Războiul provocase distrugerii materiale și grave pierderi umane și, totodată, dezorganizase grav viața economică și socială. Deosebit de gravă era inflația galopantă, pricinuită mai întâi de emisiunile de lei

fără acoperire realizate de ocupanții germani prin intermediul Băncii Generale Române, și agravate ulterior prin deficitele bugetare ale Guvernului român și prin efortul de absorbție a banilor devalorizați care circulau în teritoriile unite în 1918 cu statul român (rublele Lwow și Kerenski în Basarabia, și coroanele austro-ungare în Transilvania și Bucovina). Pe de altă parte, ca urmare a Marii Uniri statul român avea între hotarele sale teritorii care anterior avuseseră patru sisteme administrative diferite, reglementări legale diferite și de asemenea sisteme de contabilitate deosebite. În aceste condiții, prioritățile primilor ani care au urmat Primului Război Mondial au vizat, pe de o parte, adoptarea unor reforme esențiale, menite să asigure o bază socială fermă pentru statul român unitar (în primul rând reforma agrară și cea electorală), și pe de altă parte adoptarea unor legi menite să confere o organizare unitară României Mari (dintre acestea se cuvine să amintim ca esențiale Constituția din 1923 și Legea pentru unificarea administrativă din 1925). Dacă avem în vedere și agitațiile vieții politice, și persistența inflației, și faptul că în mai mulți ani bugetele au fost puternic deficitare, este evident faptul că asigurarea controlului financiar era departe de a fi prioritară în acești ani.

Înalta Curte de Conturi, instituție ce-și continua activitatea pe aceleași principii ca și înainte de 1918, avea depusă spre a fi analizată o serie întreagă de conturi de gestiune, ce nu fuseseră puse în lucru în perioada 1916-1918 din cauze obiective (funcționarea în regim de avarie cu un număr redus de angajați, imposibilitatea verificărilor tuturor actelor necesare, fie din cauza nedepunerii lor, fie din cauza necompletării lor de către cei abilitați). Unele instituții, de altfel, și-au întrerupt activitatea în toată această perioadă, iar altele, evacuând documentele la Moscova, nu mai aveau cum să le reconstituie.

Constatăm însă că în aceeași perioadă Curtea analiza și conturi de gestiune mai vechi din perioada 1913-1914, precum contul de administrație al Camerei de Comerț și Industrie circa VIII Iași, dar și mult mai aproape de data

analizei respective, precum contul depozitului economat Cernăuți pe anul financiar 1925 sau cel al depozitului economat Cluj pe același an. Întâmplător sau nu, în aceste ultime cazuri referatele sunt mult mai scurte, lapidare chiar, și hotărârile se iau în puțin timp de la punerea în discuție a contului de gestiune. Este clar că, acolo unde situația permitea, Curtea simplificase procedura, probabil pentru a putea analiza cât mai multe conturi de gestiune din cele rămase restante. De asemenea, trebuie avută în vedere și lărgirea sferei de competență a Curții atât prin mărirea teritoriului, cât și prin dezvoltarea unor sectoare noi și relansarea altora mai vechi.

Discuțiile din anul 1920, inclusiv cele din pregătirea și dezbaterăa noii Legi a Înaltei Curți de Conturi din anul 1929, evidențiază unele dintre lipsurile care au marcat activitatea instituției în toată perioada de dinainte de 1929:

- lipsa de măsuri preventive, lipsa unui control preventiv al actelor de execuție bugetară, în ceea ce-i privea pe administratori, miniștri sau alți funcționari de conducere, care sunt organele primordiale ale executării bugetului;

- lipsa de jurisdicție și deci de sancționare, din partea organului de judecată, Înalta Curte de Conturi, a administratorilor și ordonatorilor, alții decât miniștrii, care luând parte la executarea bugetelor ar călca Legea Contabilității Publice sau alte legi cu caracter bugetar și financiar, producând pagube administrațiilor respective;

- o altă lipsă era aceea că nu erau prevăzute sancțiuni pentru miniștrii dovediți vinovați sau, în orice caz, acestea nu se puteau executa. Legea prevedea ca reaua credință să fie demonstrată, iar aceasta se putea face la

bunul plac al Adunărilor legislative, dar acestea erau, la rândul lor, la discreția guvernului. Trebuia găsită o soluție practică pentru ca, Curtea de Conturi, să poată într-adevăr să-și exercite această responsabilitate;

- lipsa, de asemenea, o dispoziție completă asupra inventarierii patrimoniului public și raportului dintre executarea bugetului și modificările survenite în patrimoniu. Nu erau prevăzute dispoziții clare cu privire la controlul inventarului;

- lipsa unei contabilități științifice aplicată statului și tuturor instituțiilor publice, care să permită o orientare corectă și rapidă asupra rezultatelor economice și să favorizeze controlul și măsurile luate în sensul eliminării cauzelor care ar putea împiedica dezvoltarea serviciilor publice;

- lipsa posibilității legale de control la fața locului a gestiunilor publice. Curtea de Conturi putea doar să verifice scriptic conturile de gestiune și să constate dacă acestea aveau sau nu acoperire în documentația aferentă. Funcționarii acestei instituții nu aveau dreptul să verifice direct, la fața locului, dacă administratorii își făcuseră datoria conștiincios sau nu;

- lipsa, de asemenea, a personalului necesar pentru aplicarea tuturor prevederilor legislative. O parte din funcționarii Înaltei Curți de Conturi trebuiau să se ocupe de calculul vechimii în muncă a funcționarilor publici, neputând să-și exercite atribuțiile legate de control;

- legislația de până la 1929 nu prevedea separația clară a funcțiilor administrative – administrator, contabil, mânuitor de valori publice, organ de control și supraveghere. Mulți funcționari cumulau aceste atribute și făceau astfel

aproape imposibilă executarea controlului. Separarea strictă a funcțiilor era o condiție esențială pentru desfășurarea unui control, pentru stabilirea responsabilităților și sancțiunilor.¹⁴⁹

Toate aceste tribulații, precum și starea actelor păstrate atestă dificultățile și precaritatea în care a funcționat Înalta Curte de Conturi în perioada 1918-1929. De altfel, haosul generat de război, imposibilitatea de a controla în egală măsură teritoriile care înainte de 1918 nu aparținuseră statului român și desuetudinea actului de control din cauza inflației galopante explică, în bună măsură, sincopetele din funcționarea Curții. Pe de altă parte, se pare că o lungă perioadă nu au mai fost efectuate numiri, ceea ce, în condițiile în care efectivele Curții erau oricum neadaptate la nevoile unui stat care după război își sporise considerabil teritoriul, populația, bugetul și evident numărul de conturi care ar fi trebuit controlate, mărea gradul de inadecvare la realitate. În fine, dar nu în cele din urmă, discuțiile prelungite despre necesara reorganizare a Înaltei Curți de Conturi probabil că au contribuit și ele la amânarea multor măsuri elementare pentru perioada de după adoptarea unei noi legi a acestei instituții.

I.8. Personalul Înaltei Curți de Conturi între 1895 și 1929

Perioada de după 1895 este și una de reînnoire parțială a **personalului** Înaltei Curți de Conturi. Parțială, pentru că președintele a rămas același, Gheorghe I. Lahovari numit președinte al Înaltei Curți de Conturi la 1 noiembrie 1893. Cum alți doi consilieri fuseseră numiți abia în 1894 (M.C. Sutz și N. Burghele), Menelas Ghermani n-a mai apucat, potrivit noilor prevederi legale, să propună numirea decât a unui singur nou consilier, pe colonelul C. Mihăescu; următoarele numiri în calitate de consilieri (C. Peticari, în de-

¹⁴⁹ L. Grigorescu, *Controlul finanțelor...*, p. 65-67.

cembrie 1895 și Paul Stătescu, în octombrie 1898) au fost propuse de către ministrul liberal Gheorghe Cantacuzino-Râfoveanu¹⁵⁰. Desigur, se pot face multe speculații asupra diverselor afinități politice ale unora sau altora dintre consilieri și este evident că în numirea și/sau promovarea lor conexiunile politice au avut un rol important. Pe de altă parte însă, printre cei numiți au început să fie tot mai mulți magistrați și specialiști în domeniul economic-financiar, în a căror ascensiune profesională conexiunile politice erau tot mai mult doar un element suplimentar, însă nu singurul factor de promovare. Exemple concludente sunt acelea ale viitorilor președinți ai Curții de Conturi: Ioan Bălțeanu, M.G. Stoenescu sau Christu Grecescu, care au intrat în cariera publică încă din studenție, însă ca mici funcționari, parcurgând un întreg traseu profesional ascendent însă relativ îndelungat.

Alte persoane care la sfârșitul secolului al XIX-lea și începutul secolului XX au ocupat funcții de consilier și procuror la Înalta Curte de Conturi au fost Mihail A. Economu, fost greșier la Înalta Curte de Casație, consilier al Înaltei Curți de Conturi din 1903, Scarlat Yarka (1846-1915), procuror al Înaltei Curți de Conturi din 1892 până în 1908, cât și viitorii președinți M.G. Stoenescu (Stoianescu) și Christu Grecescu. Totodată, observăm și un caz de substituit de procuror promovat în calitate de consilier, cum a fost cazul lui N. Cernat, devenit consilier în 1915. Alături de toți aceștia, esențiali au fost referendarii și angajații (micii funcționari) ai Înaltei Curți de Conturi, pe umerii cărora a stat cea mai mare parte a muncii care a asigurat funcționarea instituției.

¹⁵⁰ Pentru cronologia diverselor numiri a se vedea *Curtea de Conturi a României...*, p. 132.



*Mihai G. Stoenescu (Stoianescu),
președinte al Înaltei Curți de Conturi, 1919-1920*

Mihai G. Stoenescu (în alte surse Stoianescu) s-a născut la sfârșitul anilor 1850 într-o familie importantă din Craiova, care la începutul secolului al XVIII-lea a ctitorit în acest oraș biserica Sf. Gheorghe Nou. Mihai Stoenescu a fost nepotul de frate al lui Stație Stoenescu, primar al Craiovei în 1876, și unchiul pictorului Eustațiu Stoenescu. Deși dintr-o familie bogată, în timpul studenției, viitorul președinte al Curții de Conturi a fost copist în București. Obținerea licenței în Drept la Universitatea din București în 1880, îi facilitează, în 1881, numirea ca șef de birou în Ministerul Finanțelor, unde va avea o carieră ascendentă: inspector financiar în 1882, subdirector la Direcția Vănilor, Timbrului și Înregistrării (1884), subdirector la Direcția Contribuțiilor Directe (1888), director al Vănilor, Timbrului și Înregistrărilor (1899) și chiar secretar general al Ministerului Finanțelor (1899). În 1904 era deja consilier la Curtea de Conturi. După un scurt interimat al generalului Ștefan Stanciovici¹⁵¹ la conducerea Înaltei Curți de Conturi, în urma decesului lui Ioan Bălțeanu din septembrie 1919, Mihai G. Stoenescu a exercitat funcția de președinte al acestei instituții până în martie 1920.

¹⁵¹ La rubrica *Ultimele informații*, ziarul *Universul* din 20 septembrie 1919 (an XXXVII, nr. 297, p. 3) anunța semnarea Decretului de numire în fruntea Curții de Conturi a generalului Ștefan Stanciovici, fără ca această știre să mai apară în altă sursă, nici în *Monitorul Oficial*, așa cum cerea legea.

După pensionarea din martie 1920 dedică mai mult timp unui loc de adopție pe care l-a îndrăgit mult și unde a cumpărat mai multe proprietăți: litoralul românesc.



*Christu Grecescu,
președinte al Înaltei Curți de Conturi, 1920-1926*

Christu Grecescu s-a născut la 1/13 aprilie 1859¹⁵² (după alte surse 1858) la Târgoviște. Licențiat al Facultății de Drept a Universității din București în anul 1885¹⁵³, este exemplul birocratului, al specialistului care cunoaște o carieră ascendentă în Ministerul de Finanțe, al cărui angajat este timp de mai multe decenii, indiferent de alternanța la putere dintre liberali și conservatori. Viitorul președinte al Înaltei Curți de Conturi a intrat în administrație în aprilie 1880 ocupând aproape toate funcțiile din Ministerul de Finanțe începând cu funcția de copist și continuând cu cele de impiegat clasa a II-a, verficator, „țitor de registru”, subșef birou (1890), șef birou (1894), șef de serviciu (1896), subdirector (1896-1898), șef al contabilității Registrului (1898-1901), inspector financiar (1902-1903), director al Contabilității Generale

¹⁵² *Anuarul Ministerului de Finanțe pe anul 1907-1908, întocmit cu autorizația ministerului de Emil S. Giuan, București, 1907, p. 13.*

¹⁵³ *Anuarul persoanelor care au obținut titluri universitare în țară, în timpul celor 40 de ani de domnire ai Majestății Sale Regelui Carol I, București, 1906, p.15.*

a Statului (1903), secretar general al Ministerului de Finanțe (4 iunie 1903-28 decembrie 1904¹⁵⁴/1 ianuarie 1905), condus de către liberalul Emil Costinescu. Căderea guvernului liberal și înlocuirea acestuia cu un guvern conservator, în care Take Ionescu ocupa demnitatea de ministru de finanțe, conduce la schimbarea lui Christu Grecescu din postul de secretar general al Ministerului de Finanțe și revenirea în funcția de inspector financiar (însă cu o clasă mai sus)¹⁵⁵. În anul 1908, Christu Grecescu este numit consilier la Înalta Curte de Conturi, iar la 1 aprilie 1920 ajunge președintele acesteia, demnitate pe care a deținut-o până la începutul anului 1926. Merită amintit că în 1908, atunci când Înalta Curte de Conturi a judecat contul definitiv al tezaurului public pe perioada 1903-1904, consilierul Christu Grecescu s-a recuzat.

La 21 februarie 1926 în cadrul Adunării Generale Ordinare a acționarilor Băncii Naționale a României (B.N.R.), Christu Grecescu a fost ales cenzor al celei mai importante instituții bancare din România, în locul lui Anghel Saligny, decedat în anul precedent. Mandatul lui Christu Grecescu a mai fost reînnoit la 31 decembrie 1926 și la 20 februarie 1930, când Adunarea generală a acționarilor B.N.R. l-a ales cenzor pentru un mandat de patru ani, până la 31 decembrie 1934.

Pentru perioada 1917-1929, personalul Înaltei Curți de Conturi, după documentele pe care le semnează sau din datele din alte surse (*Monitorul Oficial*), este următorul: 1917-1920: I. Bălțeanu – președinte, P. Sfetescu, N. Cernat, Tudor P. Rădulescu, Mihail Șeteanu (Șiteanu)¹⁵⁶, I. Staicovici¹⁵⁷ – consilieri, iar ca procuror G. Vivescu, demisionat și înlocuit la 1 aprilie 1920 cu N. Iacovescu (fostul substituit de procuror)¹⁵⁸.

¹⁵⁴ Succesorul lui, N.R. Căpităneanu, a fost instalat în funcție la 29 decembrie 1904.

¹⁵⁵ *Bursa*, an IV, no. 131, 2 (15) ianuarie 1905, p. 16, înlocuit cu N.R. Căpităneanu, fost deputat de Vâlcea, profesor la Școala de Științe de Stat.

¹⁵⁶ Mihail Șeteanu a fost numit în martie 1920 consilier la Înalta Curte de Conturi din funcția de director general clasa I în Direcția Contribuțiunilor și Fondului Comunal din Ministerul Finanțelor (*M.Of.*, nr. 267, 24 martie 1920, p. 13 221).

¹⁵⁷ I. Staicovici a fost numit consilier la 1 aprilie 1920, din funcția de director general clasa I din Ministerul Finanțelor (*M.Of.*, nr. 4, 4 aprilie 1920, p. 227).

¹⁵⁸ *M.Of.*, nr. 4, 4 aprilie 1920, p. 227.

În aprilie 1920, poziția vacantă de substitut de procuror a fost ocupată de referendarul Sc. Cocorăscu. În 1921-1924 regăsim pe Christu Grecescu – președinte¹⁵⁹, I. Staicovici (din aprilie 1920), I. Angelescu, P. Sfetescu, T. Karacaș, Mihail Șeteanu, N. Cernat – consilieri, N. Iacovescu – procuror, P. Ivașcu – referendar șef; în 1925-1926 – T. Karacaș, M. Șeteanu, Fabiu Popp, T. Dragonescu, N. Cernat – consilieri, Emil Tinc – procuror, C. Dimiu – referendar. Destinul instituției pare să fi fost destul de agitat în perioada 1926-1930. Astfel, în 1926 în contextul retragerii de la guvernare a liberalilor conduși de I.I.C. Brătianu, Christu Grecescu și-a organizat propria lui retragere de la Înalta Curte de Conturi, trecând în Consiliul de Administrație al Creditului Județean și Comunal și Creditului Viticol. Deși în *Monitorul Oficial* nu a fost identificată numirea unui nou președinte, iar în acești ani Înalta Curte de Conturi nici nu a mai trimis informații pentru *Almanahul de la Gotha*, iar din aprilie 1926 și până în mai 1928, în documentele de control ale Curții apare în locul președintelui Titu Karacaș, până la acea dată (prim)consilier al Înaltei Curți de Conturi și președinte delegat al Secției I în perioada 1925-1926, considerăm că între 1926 până în anul 1929 această instituție a fost condusă de I. Angelescu¹⁶⁰. În toată această perioadă, în documentele de control mai semnează T. Dragonescu, D. Dobrescu, M. Șeteanu, I. Staicovici și N. Cernat, în calitate de consilieri, și E. Tinc ca substitut de procuror.

¹⁵⁹ Semnătura lui Christu Grecescu apare sporadic în 1923-1924 în actele de control, însă el a continuat totuși să fie președintele Înaltei Curți de Conturi în tot acest interval, fapt confirmat și de notițele incluse în *Almanach de Gotha, Anuaire généalogique, diplomatique et statistique*, 1923, p. 1 256 și 1 924, p. 1 932.

¹⁶⁰ *Almanach de Gotha...*, 1929, p. 1 278.



*Ion Angelescu
președinte al Înaltei Curți de Conturi, 1926-1929*

Ion Angelescu¹⁶¹ s-a născut la 19 februarie/3 martie 1876 în comuna Bălești în fostul județ Râmnicu-Sărat, astăzi județul Vrancea. Absolvent al Școlii de Finanțe, înființată de Menelas Ghermani, cât și al Facultății de Drept a Universității din București, în 1900, cu o lucrare intitulată *Repartiția impozitelor*, Ion Angelescu a lucrat în Ministerul de Finanțe încă din studenție: începând cu funcția de impiegat clasa a II-a (1897-1899) și urcând toate treptele ierarhice: impiegat clasa I, șef de birou clasa a II-a (1901), șef de birou clasa I (1903), subdirector (1906) și, ulterior, șef al Direcției Contabilității Statului și a Datoriei Publice. Dacă în decembrie 1919 Ion Angelescu atingea cel mai înalt grad din Ministerul Finanțelor (director general clasa I), la începutul anilor 1920 a fost numit consilier al Înaltei Curți de Conturi, pentru ca în 1926 să devină președintele acestei insti-

¹⁶¹ Nu a fost ușor să identificăm traseul biografic al lui Ion Angelescu, nu doar din cauza absenței unor fonduri de arhive esențiale privind Înalta Curte de Conturi și Ministerul de Finanțe, ci și pentru că în aceeași perioadă în spațiul public românesc, inclusiv în domeniul economic și financiar, întâlnim mai multe persoane cu acest nume, dintre care cel mai cunoscut este Ion N. Angelescu (1884-1930), economist, ministru de Finanțe, rector al Academiei de Înalte Studii Comerciale și Industriale (actuala Academie de Studii Economice).

tuții, demnitate pe care a deținut-o până în 1929. Dacă în septembrie 1929 Ion Angelescu apare la Ministerul de Finanțe tot într-o funcție de conducere, ulterior acesta a revenit la Înalta Curte de Conturi, deținând în anii 1930 una dintre cele patru funcții de președinte de secție (a Secției a IV-a).

În general, membrii Curții de Conturi (președintele, consilierii, procurorul) erau membri ai societății bucureștene, nu doar datorită originii sociale și legăturilor familiale cu personalități importante, ci și datorită activității lor culturale și chiar sprijinului acordat promovării culturii române. Iar un astfel de exemplu a fost dat chiar de președintele Înaltei Curți de Conturi de la sfârșitul secolului al XIX-lea și începutul secolului XX. Membru al unei familii care a dat în epocă mai mulți miniștri, George I. Lahovari a fost membru al Academiei Române, secretar general al Societății Geografice Române, președinte al Societății pentru Învățătura Poporului Român sau președinte de onoare al Societății Istorice Române și unul dintre artizanii întocmirii *Marelui Dicționar Geografic al României* (1898-1908), o lucrare de mari dimensiuni și de o mare importanță în epocă. Grație aceluiași George Lahovari, de multe ori, ședințele și adunările generale anuale ale Societății Istorice Române se țineau chiar în clădirea Înaltei Curți de Conturi. Și exemplele pot continua: procurorul Scarlat Yarka era un cunoscut colecționar de artă și membru al Societății Istorice Române, iar Christu Grecescu a fost prieten cu scriitorii Alexandru Vlahuță, Barbu Delavrancea, Ion Luca Caragiale și cu pictorul Nicolae Grigorescu.

I.9. Legea din 1929

Formarea României Mari prin Unirea din 1918 a activat dezbaterile privind buna așezare a instituțiilor. În acest context, Dimitrie Gusti a organizat în cadrul Institutului Social Român un ciclu de conferințe publice, susținute de importante personalități ale epocii (Nicolae Iorga, Dimitrie Gusti, Vintilă I. Brătianu, Virgil Madgearu, Grigore Iunian,

Ion Nistor ș.a.), privind viitoarea Constituție și organizarea instituțională a statului român¹⁶². Una dintre aceste prelegeri, susținută la 30 aprilie 1922 de Paul Greceanu, fost deputat liberal, s-a referit la *Bazele constituționale ale organizării financiare*. Oratorul a început prin a preciza că: „Între toate chestiunile care fac obiectul studiului reformei constituționale, poate că nu este una mai importantă decât chestia financiară.”¹⁶³ Expunerea a pornit de la patru principii constituționale care formează temelia oricărei organizări financiare: I. Obligația de a contribui la sarcinile statului; II. Dreptul de impunere; III. Dreptul de legiferare; IV. Dreptul de control. Cum primele trei sunt o obligație și două drepturi de mult timp înscrise în prevederile constituțiilor moderne și, prin urmare, predispușe la teoretizare, *dreptul la control* îi prilejuiește autorului ocazia de a exemplifica modele teoretice, de a analiza modul în care controlul s-a organizat în România și în câteva țări precum Franța, Anglia, Italia, Statele Unite ale Americii.

În partea referitoare la control, Paul Greceanu analizează activitatea Înaltei Curți de Conturi până la acea dată. În primul rând, controlul posterior al execuției bugetului era fixat prin lege la trei ani de la închiderea exercițiului, iar întârzierile erau, în fapt, cu mult mai mari: primele bugete de la înființarea Curții de Conturi au fost regularizate cu 24 de ani întârziere pentru cel din 1863, respectiv 17 ani pentru cel din 1870. În 1921, Curtea verifica exercițiul bugetar din 1910-1911, ceea ce, potrivit autorului, „după un termen atât de lung, [...] nu mai poate avea decât un interes istoric, Camera nu le mai discută, controlul este iluzoriu și se poate zice inexistent”¹⁶⁴. În al doilea rând, Curtea de Conturi nu avea jurisdicție asupra ordonatorilor (art. 64 din Legea pentru înființarea Curții de Conturi din

¹⁶² Aceste prelegeri au fost publicate la Tiparul Culturii Naționale București, f.a., sub titlul *Noua Constituție a României (23 de prelegeri publice organizate de Institutul Social Român)* și republicate de Editura Humanitas, în 1990, sub titlul *Constituția din 1923 în dezbaterile contemporanilor*.

¹⁶³ *Constituția din 1923...*, p. 421.

¹⁶⁴ *Constituția din 1923...*, p. 443.

1864¹⁶⁵) și, prin urmare, ea nu putea decât să semnaleze în declarațiile sale greșelile pe care le constata, dar nu putea să refuze contabililor recunoașterea plăților¹⁶⁶. O a treia situație problematică în organizarea Curții de Conturi era, în 1923, numărul foarte mic al angajaților ei, mai ales în contextul creșterii aproape exponențiale a volumului de muncă: în 1864, la înființare, avea 24 de *referendari*, numărul acestora scăzând, în 1886, prin *măsură de economie*, la 18; prin reorganizarea din 1895 s-a ajuns din nou la 24. În 1864, cei 24 de *referendari* aveau de analizat un buget însumând 60 de milioane, în 1923, același număr de oameni analiza un exercițiu bugetar de 10 miliarde¹⁶⁷. Chiar luând în considerare rata inflației postbelice, creșterea volumului de muncă este evidentă și este susținută și de trecerea în revistă a unor date precum: în 1859, România avea un teritoriu de 136.612 km², împărțit în 32 de județe, cu doar 3.864.848 locuitori și 3.020 localități, dintre care 62 de orașe; după Primul Război Mondial și mai ales după Marea Unire, teritoriul țării noastre era de 295.049 km², avea 71 de județe, reunea ceva mai mult de 15 milioane de locuitori, dintre care aproximativ 3,5 milioane locuiau în 172 de orașe¹⁶⁸. Pe de altă parte, dacă în 1866-1900 existau șapte-opt ministere, în 1920 sunt deja 13, pentru ca în 1930 numărul lor să ajungă la 15. În plus, sarcinile de serviciu ale membrilor Curții de Conturi nu se reduceau doar la analiza exercițiilor bugetare, ei trebuiau să verifice și conturile efo-

¹⁶⁵ Vezi *Curtea de Conturi a României...*, p. 37.

¹⁶⁶ *Constituția din 1923...*, p. 443.

¹⁶⁷ Victor Axenciuc, *Evoluția economică a României. Cercetări statistico-istorice 1859-1947*, vol. III *Monedă-Credit-Comerț-Finanțe publice*, Editura Academiei Române, București, 2000, p. 23: de la introducerea sistemului monetar al leului în 1867, valoarea monedei naționale s-a menținut relativ constantă până la Primul Război Mondial. După război urmează ani de inflație crescândă, când procesul de depreciere reduce, până în anul 1924, valoarea leului la 1/40 din nivelul său antebelic, provocând stabilizarea monetară din 1929. Chiar dacă luăm în considerare această depreciere a leului, bugetul României era – în termeni reali, inclusiv pe cap de locuitor – sensibil mai mare în 1923 față de 1864 sau 1867.

¹⁶⁸ Vezi Ioan Scurtu, Ion Alexandrescu, Ion Bulei, Ion Mamina, *Enciclopedia de istorie a României*, Editura Meronia, București, 2001, p. 322.

riilor, ale Casei de Depuneri, ale consiliilor județene și comunale, ale căilor ferate, eliberând și certificatele de pensii pentru funcționarii publici¹⁶⁹.

Criticabilă era, de asemenea, în opinia lui Paul Greceanu, insuficiența posibilităților de ascensiune ierarhică internă („în loc ca oamenii care s-au specializat să înainteze și să ajungă consilieri, se aduc consilieri din afară, în dauna referendarilor vechi și în dauna serviciului”¹⁷⁰), precum și faptul că nu exista un control prealabil sau preventiv eficace, prescripțiile existau numai pe hârtie, fiind lipsite de sancțiuni și deci de valoare.

Concluzia care urmează acestei analize este una nu tocmai ușor de acceptat: Curtea de Conturi, deși fusese creată încă din 1864 și reorganizată prin lege în 1895, nu își îndeplinea menirea căci, potrivit opiniei lui Paul Greceanu, *un control efectiv, nici posterior, nici prealabil executării bugetului nu exista*¹⁷¹. Cu siguranță această situație trebuia remediată, iar perspectiva reformei constituționale oferea oportunitatea unei schimbări legislative importante, care să îmbunătățească organizarea internă a Curții de Conturi și să eficientizeze activitatea ei.

Încercând să ofere soluții pentru remedierea inconvenientelor mai sus enumerate, Paul Greceanu expune mai întâi *învățămintele străinătății*, realizând o foarte modernă analiză (puncte tari/puncte slabe) a sistemelor de control din Franța (după care cel românesc din 1864 fusese copiat până la identitate), din Anglia și Statele Unite ale Americii (unde Curtea de Conturi lipsește ca instituție, dar controlul finanțelor statului este real și eficace, grație unui sistem, cel anglo-saxon, sensibil diferit de cel francez), din Belgia (unde Curtea de Conturi este practic o anexă a Camerei Deputaților și unde, în fiecare minister, există contabili ai angajării cheltuielilor), din Italia, Polonia și Regatul sârbilor, croaților și slovenilor¹⁷².

¹⁶⁹ *Constituția din 1923...*, p. 444.

¹⁷⁰ *Constituția din 1923...*, p. 444.

¹⁷¹ *Constituția din 1923...*, p. 444.

¹⁷² *Constituția din 1923...*, p. 444-449.

Ajungând cu expunerea sa în spațiul concluziilor, fostul deputat afirmă cu claritate că inconvenientele sistemului românesc de control nu vor fi înlăturate fără o reformă radicală a sistemului de contabilitate publică, că răspunderea ministerială trebuie și ea să devină efectivă, prin introducerea răspunderii personale a ministrului care, cu rea credință, a încălcat prevederile legilor financiare. Nu era însă suficient ca cele patru principii expuse inițial să fie introduse în Constituție și nici ca toți funcționarii statului să jure că le vor respecta, crede Paul Greceanu. „Trebuie ca respectul lor să devină o datorie cetățenească, simțită de toți, căci altminteri haosul în care ne aflăm va dăinui. Dacă dimpotrivă, aceste principii vor fi respectate, ordinea revenind în finanțe, toate ramurile administrațiilor publice vor putea înflori, încrederea străinătății ne va reveni, prosperitatea va renaște de la sine și unirea va deveni o realitate.”¹⁷³

Au devenit aceste deziderate realitate? Cum și în cât timp ordinea a revenit în finanțe și în administrația publică în general? A cunoscut organizarea și activitatea Curții de Conturi modificări structurale, importante? Este ceea ce ne propunem, în continuare, să constatăm prin analiza adoptării și a conținutului Legii care abia în 1929 avea să fundamenteze (re)organizarea Înaltei Curți de Conturi a României.

În legătură cu prevederile Constituției din 1923 referitoare la Curtea de Conturi trebuie să facem mai întâi o precizare. Așa cum își dorea Paul Greceanu, ea nu a înscris decât principii: două din cele zece articole ale Titlului IV, *Despre finanțe*, respectiv art. 115 și art. 116, atribuie Curții de Conturi *controlul preventiv* și cei de gestiune a tuturor veniturilor și cheltuielilor statului, iar regularizarea socotelilor trebuia prezentată Adunării Deputaților, cel mai târziu în termen de *doi ani* de la încheierea fiecărui exercițiu¹⁷⁴. Atribuirea prin *Constituția din 1923* nu doar a controlului de gestiune, ci și a celui preventiv, precum și reducerea perioadei de regularizare de la trei la doi ani, trebuiau susținute și printr-o nouă reglementare legislativă, care să adapteze or-

¹⁷³ *Constituția din 1923...*, p. 452.

¹⁷⁴ *Constituția din 1923...*, p. 632.

ganizarea și funcționarea Înaltei Curți de Conturi la noile cerințe constituționale.

În ciuda acestei nevoi, precum și a intențiilor deja exprimate în proiecte de revizuire, o lege privind reorganizarea acestei instituții avea să întârzie timp de șase ani. Guvernările Partidului Național Liberal (1922-1926, 1927-1928) și Partidului Poporului (1926-1927) au avut alte priorități. În noiembrie 1928 a venit la putere Partidul Național-Tărănesc, care și-a propus să aducă modificări importante legislației economico-financiare existente. Prin urmare, 1929 a fost anul unui întreg pachet legislativ în domeniul financiar-administrativ: în februarie a fost adoptată *Legea stabilizării monetae*; în martie au fost promulgate Legea pentru organizarea și administrarea, pe baze comerciale, a întreprinderilor și avuțiilor publice, precum și mult mai cunoscuta Lege a minelor, care acorda capitalului străin permise de exploatare a subsolului românesc; în iulie au fost supuse dezbaterii parlamentare Legea privind organizarea administrativă a României, Legea pentru reorganizarea ministerelor, Legea asupra contabilității publice și asupra controlului bugetului și patrimoniului public, precum și Legea privind reorganizarea Înaltei Curți de Conturi.

Pentru construcția argumentației lucrării noastre este important să evidențiem legătura aproape structurală dintre ultimele două legi. Ne oferă acest prilej raportul încă nepublicat al expertului francez Poisson¹⁷⁵, în legătură cu două proiecte ale Legii contabilității publice, raport adresat ministrului de Finanțe și regăsit printre dosarele Oficiului de Studii Generale din cadrul Arhivelor Naționale ale României.

La capătul unei analize comparate cu referințe bogate din Anglia, Franța, Belgia și Italia, principala concluzie a lui Poisson era aceea că: „În starea sa actuală, Curtea de Conturi [a României] nu pare să fie pregătită să-și asume sarcini noi și dificile. Asumarea controlului preventiv al cheltuielilor angajate este deja o sarcină importantă, iar adăugarea la aceasta și a centralizării întregii contabilități

¹⁷⁵ S.A.N.I.C., Fond Oficiul de Studii Generale, dos. 8/1929.

bugetare nu ar duce decât la îngustarea mijloacelor sale de acțiune.”¹⁷⁶ O soluție în acest sens era tocmai numirea de către Ministerul de Finanțe, a câte unui funcționar pe lângă fiecare minister, care să fie perfect independent. Observațiile și argumentele expertului francez par să fi cântărit în fața legiuitorilor români, căci noua Lege a contabilității publice, care o precede cu puțin pe cea de reformare a Înaltei Curți de Conturi, introduce obligativitatea existenței în fiecare minister a acestor funcționari numiți de Ministerul de Finanțe, dar aflați sub deplina putere a Curții de Conturi.

Față de pasiunile politice și protestele pe care le-a stârnit Legea organizării administrative¹⁷⁷, Legea privind reorganizarea Înaltei Curți de Conturi, prezentată de ministrul Finanțelor, Mihai Popovici, în fața Adunării Deputaților, la 26 iulie 1929, pare să fi avut un impact politic mult mai redus. Ea a fost supusă dezbaterii Parlamentului împreună cu Legea asupra contabilității publice și asupra controlului bugetului și patrimoniului public. Cele două legi au fost adoptate în mare forță, după dezbateri intense, dar concentrate într-o singură zi¹⁷⁸ din cauza apropierii vacanței parlamentare, relevând consensul deputaților asupra importanței lor sociale și politice.

¹⁷⁶ S.A.N.I.C., Fond Oficiul de Studii Generale, dos. 8/1929, f. 14.

¹⁷⁷ Ioan Scurtu, *Istoria Partidului Național-Tărănesc*, ed. a II-a, Editura Enciclopedică, București, 1994, p. 137; P.N.L. și Partidul Poporului s-au retras din Parlament în timpul discutării acestei Legi, în timp ce reprezentanții Partidului Tărănesc – dr. Nicolae Lupu, deși rămași în sală, au refuzat să ia parte atât la dezbateri, cât și la vot.

¹⁷⁸ *Curtea de Conturi a României...*, p. 161-175.



*Mihai Popovici (1879-1966),
ministru de Finanțe (1927, 1928-1929, 1930-1931)*

Principala inovație a noii *Legi a contabilității publice* era aceea a definirii a trei tipuri de control financiar (administrativ, judecătoresc și parlamentar) și atribuirea lor unor organisme diferite și, teoretic, distincte (controlul administrativ revenea acum Ministerului de Finanțe, prin inspectorii și organele sale județene; controlul judecătoresc urma să devină atribuția Curții de Conturi; controlul parlamentar avea să fie sarcina Camerei Deputaților, după ce exercițiul bugetar va fi fost complet închis). Legea de reorganizare a Curții de Conturi introducea, pe lângă controlul pe gestiune, represiv, ex-post¹⁷⁹ și controlul preventiv, pe care inițiatorii legii doreau să-l facă opozabil, în primul rând, angajamentelor și ordonanțarilor bugetare, fără ca el să îngreuneze activitatea unei administrații de stat supusă prin definiție birocrăției.

Legea de reorganizare din 1929 păstra în esență prevederile stabilite în 1895 cu privire la numirea membrilor Curții, precum și condițiile prealabile pe care aceștia trebuia să le

¹⁷⁹ *Curtea de Conturi a României...*, p. 156: în discursul său din 25 iulie 1929, Mihai Popovici spunea: „Deci, odată faptul consumat nu se pot lua decât măsuri represive, fără să împiedice repetarea lui, în altă parte, în alte împrejurări.”

îndeplinească. Ea lărgea însă statutul de inamovibilitate și la nivelul consilierilor-controlori, poziție introdusă prin noua Lege a contabilității publice, precum și asupra referendarilor, care, „adevărate tentacule ale Curții de Conturi, vor trebui să alerge în lungul și latul țării, să facă diferitele controluri și anchete necesare pe cari apoi să le supună consilierilor”, așa cum preciza ministrul de Finanțe, Mihai Popovici, în timpul dezbaterilor parlamentare din iulie 1929¹⁸⁰.

Introducerea controlului preventiv și a controlului concomitent al operațiunilor, cu o procedură radical modificată (actele justificative care însoțeau ordonanțele și mandatele de plată nu mai rămâneau în păstrarea titularilor, ci erau reținute de ordonatori și trimise direct Curții), permiteau emitentului Legii să tragă următoarea concluzie: „Curtea devine astfel un organism viu, trăind în același timp cu prezentul și aducând servicii importante Administrației Finanțelor Statului. Nu mai rămâne să se ocupe ca astăzi de fapte cari nu mai prezintă decât cel mult un interes de ordin istoric.”¹⁸¹

Parcurgerea întregului text al Legii votate în data de 29 iulie 1929 și publicată la 31 iulie 1929, privind reorganizarea Înaltei Curți de Conturi¹⁸² ne permite să apreciem că, la fel ca și întregul pachet legislativ financiar din care face parte, această Lege adapta, într-o formă superioară din punctul de vedere al tehnicii legislative și într-un limbaj modernizat și specializat, vechile texte de lege la situația politică, socială și economică a României interbelice, inovând în același timp sistemul de control, astfel încât să fie pe deplin asigurată respectarea libertăților și drepturilor cetățenești. Inițiatorii acestei Legi se străduiseră deci să depășească o serie de lipsuri în activitatea Curții de Conturi, cunoscute factorilor de răspundere: exercitarea unui control ulterior tardiv; lipsa unui drept de jurisdicție asupra administratorilor și ordonatorilor; lipsa de sancțiuni; desfășurarea unor activități nu neapărat legate de controlul strict financiar-contabil, precum certificarea anilor de

¹⁸⁰ *Curtea de Conturi a României...*, p. 175.

¹⁸¹ *Curtea de Conturi a României...*, p. 147.

¹⁸² Reprodus în *Curtea de Conturi a României...*, p. 175-186.

serviciu pentru funcționarii publici; organizarea internă insuficient reglementată; insuficiența numerică a personalului; dispoziții legislative confuze care provocau controverse legate de sfera de cuprindere a controlului exercitat de către Curtea de Conturi¹⁸³.

„Nu trebuie să ne mulțumim numai cu prevederile înscrise pe câteva foi de hârtie, căci teoriile cele mai strălucite în expunere dau de multe ori greș în aplicațiune; este, dar, prudent ca să așteptăm punerea în execuțiune a legii și după aceea să așteptăm încă. [...]. Dar, cele mai bune întocmiri pe hârtie nu dau rezultatele așteptate, dacă executarea se lovește de cele două mari racile ale temperamentului nostru: indolența și lipsa conștiinței datoriei. [...] Nu este destul o lege nouă și mai bună, ci sunt de rigoare alte moravuri și alte proceduri. [...] Dacă în această țară s-au putut atâtea fraude și delapidări, este pentru că fraudanții au avut complici în administrația superioară. Acești complici sunt ochii care nu văd și urechile care nu aud. Adică nepăsarea.”¹⁸⁴

Din păcate, așa cum vom vedea mai departe, contextul istoric interbelic nu avea să fie nici pe departe favorabil unei eficiente aplicări a Legii din 1929, iar Curtea de Conturi avea să fie una dintre instituțiile statului puternic afectată de schimbările care vor modifica peisajul economic și politico-social românesc în anii 1930-1940.

Până atunci însă, Curtea de Conturi a beneficiat de una dintre prevederile legii, care stabilea sporirea semnificativă a personalului său. Astfel, ea trecea de la un președinte și șase consilieri la un prim-președinte, patru președinți de secție și opt consilieri; de la un procuror și un substitut la un procuror general și trei procurori de secție; de la 24 de referendari la un total de 58 de referendari (patru referen-

¹⁸³ *Curtea de Conturi a României...*, p. 145-146.

¹⁸⁴ C. Bacalbașa, *Reorganizarea Curții de Conturi*, în „Administrația financiară”, an III, nr. 22-23, 14 august-15 septembrie, 1929, p. 11.

dari-șefi, 24 de referendumari și 30 de referendumari-stagiari); totodată se adăuga și un număr de consilieri-controlori care urmau să exercite controlul preventiv pe lângă ministere și administrațiile publice autonome.¹⁸⁵ Sporul de personal era considerabil, dar într-un fel justificat de faptul că numărul de referendumari și consilieri rămăsese același din 1895, nefiind ajustat în urma Marii Uniri din 1918 și a sporirii considerabile a numărului de conturi supuse controlului Înaltei Curți; pe de altă parte, consilierii-controlori aveau sarcina de a îndeplini o atribuție nou instituită prin Legea din 1929, controlul financiar preventiv. De aceea, considerăm că acest spor de personal, și chiar cel relativ modest din 1931¹⁸⁶, era justificat de ideea de a conferi Înaltei Curți de Conturi mijloacele efective pentru îndeplinirea menirii sale. Rezultatul acestui spor de personal a fost un val de numiri, care a fost încununat prin numirea ca prim-președinte a lui Gheorghe Alesseanu, la 9 mai 1930¹⁸⁷, care mai fusese referendumar la Înalta Curte de Conturi înainte de a deveni conferențiar la Academia Comercială din București.

I.10. Înalta Curte de Conturi în timpul domniei lui Carol al II-lea

România anilor 1930 a fost marcată de urmările crizei economice căreia avea să i se asocieze, în scurt timp, o criză politică nu mai puțin profundă. La originea acesteia din urmă s-a aflat întoarcerea în țară a prințului Carol, care l-a înlăturat pe propriul său fiu, Mihai, și a devenit rege sub numele de Carol al II-lea. Crizele din anii 1930, luptele pentru putere dintre partidele tradiționale și elementele revoluționare, între monarhie și legionarii dezamăgiți de Carol al II-lea în 1938 au evidențiat, dacă mai era nevoie, incapa-

¹⁸⁵ *Curtea de Conturi a României...*, p. 175.

¹⁸⁶ Prin Legea din 30 decembrie 1931 s-a trecut de la 8 la 12 consilieri, și de la 58 la 70 de referendumari (*Curtea de Conturi a României...*, p. 189).

¹⁸⁷ *Cronica financiară. Revistă financiară, economică și socială*, anul V, 1930, nr. 6, p. 1.

citarea puterii politice de a institui un sistem de guvernare în folosul binelui public. Ele au condus în februarie 1938 la instaurarea regimului de dictatură personală a regelui Carol al II-lea. În acest context istoric, activitatea Înaltei Curți de Conturi a fost considerabil îngreunată. Unele dintre dificultăți își aveau originea în incoerențele și instabilitatea legislației. Astfel Legii din 1929 i s-au adus mai multe amendamente: în decembrie 1931 deja, Carol al II-lea sancționa Legea pentru modificarea articolelor 3, 5, 6, 8, 10, 14, 15, 17, 21, 25, 26, 34, 51, 59, 76, 82 și 85 din Legea pentru reorganizarea Înaltei Curți de Conturi¹⁸⁸; în aprilie 1933, o nouă lege modifica, din nou, articolele 3, 5, 15, 23, 31, 36, 65, 67, 76¹⁸⁹; în iunie 1940, regele sancționa ultima modificare a Legii pentru organizarea Înaltei Curți de Conturi adusă de regimul său, articolele vizate fiind 3, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 15, 17, 18, 21, 25, 26, 27, 36, 37, 65, 76, 82¹⁹⁰.

„...Trebuie o transformare completă în psihologia de administrare a banului public și aceasta nu se va putea face decât prin aplicarea cu fermitate a tuturor dispozițiilor Legii de contabilitate, control al bugetului și patrimoniului public. În această privință, Înalta Curte de Conturi este instituțiunea de la care se așteaptă, ca printr-o strictă aplicare a dispozițiilor legale, să producă această schimbare în mentalitatea organelor însărcinate cu administrarea și mînuirea banului public.” (Gheorghe Alesseanu¹⁹¹)

¹⁸⁸ *M.Of.*, partea I, nr. 1, 1 ianuarie 1932, p. 10-11.

¹⁸⁹ *M.Of.*, partea I, nr. 88, 14 aprilie 1933, p. 2 593-2 594.

¹⁹⁰ *M.Of.*, partea I, nr. 134, 12 iunie 1940, p. 2 901-2 903.

¹⁹¹ *Curtea de Conturi a României...*, p. 189.



*Gheorghe Alesseanu,
prim-președinte al Înaltei Curți de Conturi (1930-1939)*

Gheorghe Alesseanu s-a născut în 1872 la Ploiești. A efectuat mai întâi studiile politice la Paris, apoi a obținut licența în drept la Universitatea din București, în 1900. S-a specializat în domeniul economic, a devenit în 1903 profesor la Școala Comercială Superioară din București, unde a profesat până în 1923. În 1924-1937 a predat în calitate de conferențiar la Academia Comercială din București, publicând totodată mai multe lucrări pe teme legate de comerț, de organizarea contabilității și a corespondenței comerciale. În paralel a activat și la Înalta Curte de Conturi, mai întâi în calitate de referendar, apoi în calitate de consilier. În mai 1930 a fost numit prim-președinte al Înaltei Curți de Conturi, încercând să asigure funcționarea acestei instituții în condițiile în care Legea din 1929 lărgise atribuțiile Curții instituind controlul financiar preventiv, dar pe de altă parte climatul general din societate nu era favorabil unei transparențe depline în administrarea banului public. În toamna anului 1937 a fost pensionat din învățământ, și ulterior și de la Înalta Curte de Conturi (1939). Avea, de altfel, și probleme de sănătate și a murit în anul 1940.

Repetatele modificări aduse, după cum se poate vedea mai sus, aproximativ aceluiași articole ale Legii privind reorganizarea Înaltei Curți de Conturi, ar putea însemna, pe de o parte, o proastă croială inițială, lacune ale Legii din

1929 pe care legislatorii deceniului patru al secolului trecut încercau să le acopere. Pe de altă parte, aceste reveniri ar putea fi, mai degrabă, ingerințe ale factorului politic în activitatea unei instituții menite să controleze buna gestionare a fondurilor publice și care trebuia împiedicată, și prin mijloace legislative, să-și îndeplinească menirea.

Dacă analizăm, de pildă, modificările aduse art. 3, vom constata că, sub pretextul creșterii cantitative a personalului Curții (opt consilieri în 1929 devin 12 în 1931; în același an, secretariatul general al Curții de Conturi se îmbogățește cu categoria subșefilor de birou și cu aproximativ 30 de locuri pentru referenții stagiați; în 1940, numărul de secții se mărește cu unu, antrenând creșterea numărului de președinți de secție, împreună cu crearea noilor posturi de consilieri de secție – 25 de locuri – care, potrivit legii, erau roțiți, din trei în trei ani, între cele cinci secții), politicul își crea, pe baze legale, noi posturi în administrația financiară, numai bune de oferit fidelilor regimului sau de vândut contra unor comisioane. Cea mai spectaculoasă modificare era totuși cea din 1940, când numărul secțiilor a crescut de la patru la cinci, ceea ce însemna un post suplimentar de președinte de secție, numărul consilierilor a sporit de la 12 la 25, iar numărul total de referendari a fost lăsat nelimitat prin lege, urmând a fi stabilit prin bugetul anual al Curții; prin aceeași Lege s-a creat, pe lângă Curtea de Conturi, un Consiliu Superior, cu următoarea componență: primul președinte, procurorul general, președinții de secție și doi consilieri ai Curții, cu doi consilieri delegați de către Ministerul de Finanțe pentru un interval de timp de patru ani. Legea nu precizează însă și care avea să fie rolul acestui Consiliu Superior.¹⁹² Spre deosebire de sporurile de personal din 1929 și 1931, această modificare pare să fi urmărit cu precădere crearea de posturi pentru a răsplăti pe cei care serveau sau măcar nu creau probleme regimului lui Carol al II-lea; ea venea, de altfel, în prelungirea unui val de pensionări și numiri noi, care făcuse ca în 1938-1940 să fie schimbați și prim-președintele și toți președinții de secție din Înalta Curte de

¹⁹² *Curtea de Conturi a României...*, p. 198-199.

Conturi, singurul element de continuitate la nivelul conducerii instituției fiind procurorul general Petre Rășcanu; numit în această funcție la 4 februarie 1930 s-a menținut întregul deceniu patru. De altfel, la numai cinci zile de la semnarea Decretului-lege din 10 iunie 1940 avea loc și un val masiv de numiri, 14 consilieri și cinci procurori de secție, prim-ministru fiind la acea dată Gheorghe Tătărescu, care și ulterior avea să acorde o grijă deosebită Înaltei Curți de Conturi.¹⁹³



*Zamfir Brătescu,
prim-președinte al Înaltei Curți de Conturi, 1939-1943*

Zamfir Brătescu s-a născut în Fleașca (astăzi Vultureni), județul Brăila, la 16 aprilie 1876. După absolvirea liceului a studiat la Universitatea din București, obținând licența atât în științe (fizică și chimie), cât și în drept. În 1902 a început să lucreze în Ministerul de Finanțe, mai întâi ca agent de control de fabrici, apoi impiegat, subșef de birou, șef de birou, subdirector, director și director general. În 1926 a fost detașat director general la Casa de Depuneri și Consemnațiuni, iar în 1931-1932 a servit ca subsecretar de stat la Ministerul de Finanțe în timpul guvernării de „uniune națională” Iorga-Argetoianu. În 1932, după demisia guvernului Iorga, a fost numit director general la Direcția Generală a Monopolului Alcoolului.

¹⁹³ Pentru toate aceste date, a se vedea *Înalta Curte de Conturi. Anuar 1941*, București, [1941], passim.

La 31 octombrie 1933 a fost numit consilier la Înalta Curte de Conturi, unde a devenit președinte în iunie 1938 și apoi prim-președinte la 1 aprilie 1939. A exercitat mandatul în condițiile dificile ale regimurilor de dictatură și ale desfășurării celui de-al Doilea Război Mondial. În 1941 a intrat în vigoare o nouă Lege de organizare a Înaltei Curți de Conturi, care subordona și această instituție față de Conducătorul Statului. În 1943, Zamfir Brătescu a preferat să se pensioneze, invocând motive de vârstă. Totuși, în 1950 a fost arestat și a fost închis la Aiud. Eliberat în 1955, a murit în 1957.

Articolul 5 al Legii din 1929 a primit, încă din 1931, un alineat suplimentar și foarte interesant: unul dintre consilierii Curții va îndeplini funcția de intendent general, dar această funcție nu putea fi ocupată decât de un fost director de contabilitate din Ministerul Apărării Naționale, cu o vechime de cel puțin doi ani. Detalieri de procedură pentru numirile în funcție, ca și pentru înaintările în grad sau, dimpotrivă, încălcările ordinei și disciplinei, modificau prevederile articolului 10, conducând, ca o consecință imediată, la schimbări impuse regulamentului de funcționare a Curții de Conturi. Vârsta de pensionare a membrilor Curții de Conturi (articolul 14) era și ea schimbată, în 1931, de la 65 la 68 de ani.

Termenul de apel (articolul 26) față de hotărârile Curții era și el modificat, după cum urmează: de la 30 de zile în 1929, la 60 de zile în 1931 și la 15 zile în 1940. Poate fi considerată această modificare, în aparență, una minoră, lipsită de semnificație sau de urmări relevante. Pentru magistrații Curții de Conturi, care cu siguranță cunoșteau legislația și erau la curent cu modificările de fond sau de procedură, era în primul rând doar o extensie sau, dimpotrivă, o comprimare a volumului de timp și/sau de muncă. Pentru petenții obișnuiți ai Curții însă diferența dintre 60 și 15 zile, interval în care puteau face apel, adică puteau contesta o hotărâre a Curții, era cu siguranță un element deloc lipsit de importanță.¹⁹⁴

O modificare care merită ceva mai mult atenția noastră este cea adusă în 1933 articolului 21, căci de această dată era

¹⁹⁴ Pentru amănunte vezi *Curtea de Conturi a României...*, p. 189-202.

atinsă direct competența Curții de Conturi: un nou aliniat permitea crearea *cu aprobarea Curții de Conturi* a unor comisiuni speciale la Ministere și Administrații autonome, autorizate să controleze fondurile speciale, instituție care a proliferat în anii 30 și a generat numeroase discuții publice.

O altă chestiune care reținea atenția opiniei publice era și aceea a modului în care era gestionat în ansamblul său *banul public*, mai cu seamă ceea ce statul investea în industrie, comerț, afaceri bancare etc. Și aceste fonduri parabugetare scăpau, potrivit opiniei lui Iorgu Mareș¹⁹⁵, controlului Curții de Conturi. Cum? „Prin credite bugetare și operații de casă fără legătură între venituri și cheltuieli, între bilanț și conturile bugetare, uneori în lipsa inventarului, prin amestecul operațiilor bugetare cu cele patrimoniale, prin centralizări de operații identice sub grupe și nume deosebite” se evita, cu bună știință, o evidență contabilă reală: „nu se poate obține evidența de orice clipă a fondurilor din casă, a debitelor și creanțelor, nici lichiditatea posturilor bilanțului. Nu cunoști mersul capitalului, nici prețul de cost și deci nici fixa pe cel de vindere.”¹⁹⁶ Dată fiind situația, era evident că „nici țara, nici Parlamentul nu pot cunoaște în ansamblu adevărata situație financiară, pentru că, de fapt, rezultatele reale ale multor întreprinderi de stat sunt disimulate prin cele mai variate procedee în tainițele conturilor bugetare și patrimoniale, rămânând tot atât de oculte ca și razele infraroșii. *Un studiu complet al acestor socoteli ar fi o adevărată operă patriotică!*”¹⁹⁷ Autorul articolului invoca și el instituția Curții de Conturi ca singura în măsură să verifice aceste fonduri ale întreprinderilor de stat, indiferent de natura lor (industrială, comercială sau bancară), arătând însă că: „Înalta Curte de Conturi nu poate împieta asupra operei de guvernare prin prealabilul său control preventiv, iar posterior nu poate judeca decât pe baza actualului

¹⁹⁵ Iorgu Mareș, *Statul negustor*, în „Banul public”, nr. 2-3, iulie-august 1937, p. 4.

¹⁹⁶ I. Mareș, *Statul negustor...*, p. 4.

¹⁹⁷ I. Mareș, *Statul negustor...*, p. 4.

regim legal¹⁹⁸, inexistent însă pentru aceste tipuri de fonduri parabugetare.

Activitatea Curții de Conturi a fost afectată nu doar de amendamentele aduse Legii de reorganizare din 1929, ci și de promovarea unor noi legi, ordonanțe sau dispoziții tranzitorii, cum ar fi: Legea pentru unificarea asigurărilor sociale din aprilie 1933¹⁹⁹, care prevedea că Legea contabilității publice nu se aplică Casei Centrale a Asigurărilor Sociale, decât dacă nu contravine unui regulament care dădea în competența unei comisii superioare de control dreptul ca, în caz de refuz de viză, să-l oblige pe consilierul-controlor să acorde viza; Legea regiilor autonome din 4 mai 1934²⁰⁰ introducea dispoziția conform căreia, în caz de refuz de viză al consilierului-controlor, autoritatea care decidea era ministerul de resort și nu Curtea de Conturi, însărcinată anterior cu acest rol; Legea pentru reorganizarea turismului, din 1936²⁰¹; Înaltul Decret Regal nr. 3.013 din 13 noiembrie 1934²⁰², prin care Ministerele Apărării Naționale, al Armamentului și al Marinei erau scutite de a vărsa la tezaur o serie de venituri, pe care le puteau cheltui direct, fără viza prealabilă a consilierului-controlor sau a vreunei comisii tehnice.

Aceste reglementări reflectă lupta multor componente ale Executivului pentru a eluda controlul preventiv al Înaltei Curți de Conturi. Faptul că a fost nevoie de strădania obținerii unor reglementări speciale atestă că, mai ales în primii ani după 1929, acest control preventiv putea fi cel puțin incomod. Pe de altă parte, un handicap în exercitarea controlului preventiv, era faptul că organele însărcinate a-l executa aparțineau nu doar Curții, ci și Ministerului de Finanțe, ceea ce în mod evident a condus la știrbirea independenței și unității în exercitarea atribuțiilor conferite de lege.

¹⁹⁸ I. Mareș, *Statul negustor...*, p. 4.

¹⁹⁹ *M.Of.*, partea I, nr. 83, 8 aprilie 1933, p. 2-26/2300-2324.

²⁰⁰ *M.Of.*, partea I, nr. 102, 4 mai 1934, p. 2-6/2754-2758.

²⁰¹ *M.Of.*, partea I, nr. 50, 29 februarie 1936, p. 2-10/1748-1756.

²⁰² *M.Of.*, partea I, nr. 262, din 13 noiembrie 1934, p. 5-6/ 7065-7066.

„Cunosc cazuri când un consilier-controlor conștiincios a fost strămutat de la un departament sau de la o administrație la alta, cu o viteză vertiginoasă. Abia sosea la un departament și i se și spunea de către directorul contabilității că are ordin de mutare. Cu acest sistem s-au descurajat conștiințele oneste care au fost printre consilierii-controlori și s-a omorât instituțiunea controlului preventiv, care nu mai funcționează decât formal: se iscălesc actele care se dau la departamente și se dau tablouri lunare care se înaintează Ministerului de Finanțe.”²⁰³

Virgil Madgearu (1887-1940), cunoscut om politic interbelic, profesor la Academia de Înalte Studii Comerciale și Industriale din București, teoretician al doctrinei „statului țărănesc”.

Ce mai rămânea, în aceste condiții, din atribuția controlului preventiv? Potrivit directorului publicației *Banul public*, Constantin Telega, „această activitate s-a redus în timp atât cât durează tabietul unei cafele și a unei țigări”!

Un alt defect important în organizarea Curții de Conturi pare să fie cel al lipsei unor norme precise pentru verificarea gestiunii tuturor unităților administrației locale, deși aceste mici unități mânuiau anual o sumă care reprezenta a zecea parte din bugetul ordinar al statului și o treime din totalul bugetelor administrațiilor locale²⁰⁴. Controlul conturilor de gestiune ale administrațiilor locale a trecut pe rând de la Comitetele locale de revizuire la Comisiile Delegațiilor Permanente Județene, la Înalta Curte de Conturi și înapoi la ținuturi, din cauza lipsei unei reglementări definitive în materie. Înalta Curte de Conturi nu și-a putut exercita controlul asupra bugetelor administrației locale, iar problema controlului preventiv a ieșit cu totul din discuție din cauza imposibilității menținerii unui personal specializat numeros.

²⁰³ Citat preluat din Dumitru Stăncescu, *Sugestii pentru viitoarea organizare a Înaltei Curți de Conturi*, București, 1940, p. 8.

²⁰⁴ D. Stăncescu, *Sugestii pentru viitoarea organizare...*, p. 8-9: cifele par să fie impresionante, doar la nivelul exercițiului financiar 1939/1940, autorul apreciază că 3,7 miliarde lei au fost alocate comunelor rurale.

La zece ani de la reorganizarea prin lege a Înaltei Curți de Conturi, activitatea acesteia încă mai era afectată de cauze precum: lipsa unei coordonări între atribuțiile membrilor corpului de control și verificare; lipsa unui serviciu de grefă care să degajeze o parte din activitatea referenților; lipsa unei complete organizări a Secretariatului General și a Parchetului Curții etc.²⁰⁵

În plus, procedura de judecată a Curții era încetinită de lipsa unor proceduri care să depășească impasurile create de întârzierile în întocmirea, prezentarea sau controlul unor gestiuni sau chiar de inexistența și imposibilitatea reconstituirii unor astfel de gestiuni.²⁰⁶

Date fiind toate aceste fapte, este ușor de înțeles de ce, în intervalul 1929-1940, Înalta Curte de Conturi a reușit, doar într-o măsură foarte mică, să aducă la lumină încălcări flagrante ale regulilor de gestionare ale banului public.

Un caz celebru în epocă pare să fi fost fraudă înfăptuită la Administrația Financiară a Sectorului Verde (VII) din București, de către Menelaus Varveris. Acest mărunț funcționar, casier al administrației financiare, a delapidat, între februarie 1934 și iunie 1937, 14 milioane lei. În acest interval de timp, el nu a primit nicio pedeapsă disciplinară, iar șefii săi nu au observat schimbările din modul său de viață (mașină, blănuri în valoare de 150.000 lei, bijuterii de 200.000 lei, casă de 600.000 lei, 80.000 lei pian, 40.000 lei radio, concedii costisitoare etc.)²⁰⁷. „Este prezumție de fraudă dacă cheltuielile unui gestionar încetează să corespundă rangului său social oricât ar pretexta că a câștigat la curse sau la loterie!”, spune autorul anonim al articolului din *Banul*

²⁰⁵ D. Stăncescu, *Sugestii pentru viitoarea organizare...*, p. 9.

²⁰⁶ A se vedea analiza contemporană a lui Kelvin Meilhatt, *Necesitatea accelerării judecării Curții de Conturi*, în „Banul public”, nr. 4, octombrie 1937, p. 3.

²⁰⁷ Pentru a aprecia corect dimensiunea fraudei putem preciza prețurile medii cu amănuntul la unele produse de bază, în 1934: 1 kg de făină = 7,75 lei, 1 kg pâine = 5,77 lei, 1 kg de zahăr = 23,50, 10 buc. ouă de găină = 12,80 lei, 1 litru de lapte = 8 lei, 1 kg carne de porc 20,20 lei, 1 kg săpun de rufe = 17,25, 100 kg de lemne de foc = 71,20; după V. Axenciuc, *Evoluția economică...*, vol. III, p. 298-305.

*public*²⁰⁸. Ca de obicei însă, explicația sau, mai degrabă, scuza autorităților, care nu au sesizat la timp această fraudă, este lipsa de personal, care îngreunează controlul exercitat de Curtea de Conturi.

După război, mulți viteji se arată însă! Descoperirea cazului Varveris a stârnit o „vălvătaie de conferințe, decizii și ordine ministeriale, controale și anchete, organizări și reorganizări”²⁰⁹ ale instituțiilor care, timp de trei ani, asistaseră nepăsătoare, inerte, la delapidarea mărunțului, clar „onorabilului” funcționar public al unei administrații financiare bucureștene. La numai patru luni de zile însă, un alt caz de delapidare, identic până la confuzie cu cel al lui Menelaus Varveris, ținea prima pagină a ziarelor bucureștene: de această dată era vorba de Andrei Iliescu, casier central la Casa Construcțiilor (care depindea în acel moment de Casa Centrală a Asigurărilor Sociale). Ceea ce îngrijora însă de această dată nu mai era nici valoarea fraudei, nici dimensiunea ei temporală, nici lipsa controlului instituțiilor îndrituite să-l exercite. Apariția unui nou caz de fraudă, de aceeași manieră, „pune într-o lumină stranie criteriile de alegere, de numire și de avansare”²¹⁰ în instituțiile publice și, în cele din urmă, chiar regulile statutului funcționarilor publici. Mai mult decât atât, „sanționarea oricât de severă a indivizilor de specia Menelaus Varveris și a lui Andrei Iliescu va rămâne o simplă măsură de penalizare personală, fără caracter moralizator social și colectiv, dacă nu va fi coroborată cu aspra pedepsire a ambiantei de complicitate – indiferent dacă conștientă sau inconștientă, interesată sau neinteresată – care a domnit prietenoasă și încurajatoare împrejurul lor din momentul în care au fost caftaniți casieri și până ce au ajuns cu multe milioane furate, cheltuite sau dosite, la cabinetul de instrucție”²¹¹.

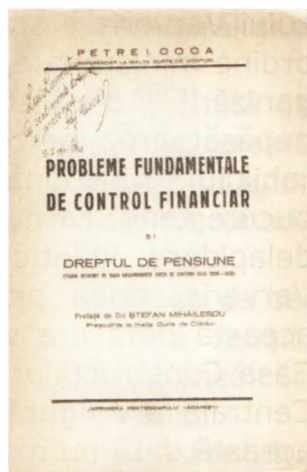
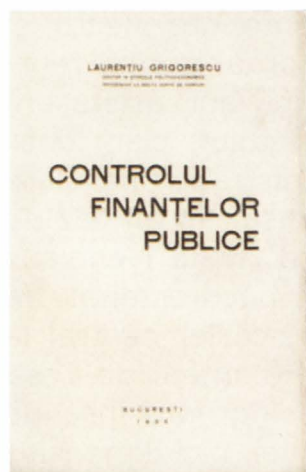
²⁰⁸ *Cazul „Varveris”, „Banul public”, nr. 2-3, iulie–august 1937, p. 13.*

²⁰⁹ *Din galeria lui Menelaus Varveris: Andrei Iliescu, în „Banul public”, nr. 4, octombrie 1937, p. 4.*

²¹⁰ *Din galeria lui Menelaus Varveris: Andrei Iliescu..., p. 4.*

²¹¹ *Din galeria lui Menelaus Varveris: Andrei Iliescu..., p. 4.*

Situația pare să fi fost cu mult mai gravă, dacă luăm în considerație faptul că cei doi funcționari publici ocupau poziții minore în ierarhia de stat. Ce se întâmpla însă cu înalții funcționari, cine îi controla pe aceștia și averile lor?



*Studii de specialitate (publicate în 1936, 1937 și 1941)
de angajați ai Înaltei Curți de Conturi*

Ingerința tot mai evidentă și mai supărătoare a factorului politic sau din imediata lui apropiere (camarila regală) în activitatea de control financiar, ca și multiplicarea instituțiilor de control ale statului (Garda Financiară, Corpul de Control al Președinției Consiliului de Miniștri, corpul de control al Ministerului de Finanțe) au provocat reacția, în primul rând, a celor care se vedeau puși în delicate situații și a căror muncă părea nu doar lipsită de finalitate ci, uneori, chiar pusă sub semnul întrebării.

În 1934, de pildă, George Dragomirescu, referent la Înalta Curte de Conturi, publica în revista *Jurisprudența financiară* un articol abil intitulat *Istoria unei utile, dar neînțelese instituții publice: Curtea de Conturi*. Pe mai multe pagini, autorul prezenta o scurtă istorie a Curții de Conturi franceză (sic!), îndrăznind abia în final să facă câteva precizări și asupra situației similare instituții românești. La cinci ani de la intrarea în vigoare a Legii de reorganizare din

1929, G. Dragomirescu considera că, pentru o mai practică exercitare a acțiunii de control, erau necesare următoarele:

- independența și în fapt, nu doar în teorie, a Înaltei Curți de Conturi față de puterea executivă, supusă controlului de gestiune;

- organizarea pe baze noi a „vizei cu rezervă”, pe care Consiliul de Miniștri o putea acorda anumitor cheltuieli angajate de miniștri, în condițiile refuzului de avizare din partea Curții; se propunea modificarea art. 48 din Legea contabilității publice și acordarea calității de ultimă instanță în această materie Înaltei Curți de Casație și Justiție;

- intensificarea controlului Curții de Conturi la sediul întreprinderilor;

- eliminarea dintre activitățile care reveneau Curții a chestiunii stabilirii pensiilor funcționarilor publici;

- stimularea referenților care exercitau o grea și delicată funcție, aceea de judecători de instrucție ai Curții²¹².

A avut oare ecou această scurtă trecere în revistă a principalelor bariere în calea liberei acțiuni a Curții de Conturi? Se pare că nu, atâta vreme cât, un alt referent al Curții de Conturi, Dumitru Stăncescu, relua propunerile lui George Dragomirescu, adăugând altele cu privire la organizarea practică a activității de control și a redactării deciziilor pronunțate de Curte, precum și cu privire la recrutarea, pregătirea și promovarea cadrelor acesteia²¹³.

I.11. Înalta Curte de Conturi în timpul dictaturii lui Ion Antonescu

Dictatura carlistă s-a prăbușit în vara anului 1940 și din cauza abandonării frontierelor României Mari. Regele Carol al II-lea a fost forțat să încredințeze formarea Guvernului generalului Ion Antonescu, pe 5 septembrie 1940, și să-și semneze abdicarea, pe 6 septembrie, în favoarea fiului său, Mihai, care revenea astfel pe tron după zece ani, în condiții extrem de grele. Regimul politic care debutează pe 6 sep-

²¹² G. Dragomirescu, *Istoria unei utile, dar neînțelese...*, p. 10-12.

²¹³ D. Stăncescu, *Sugestii pentru viitoarea organizare...*, p. 10.

tembrie 1940 avea să înscrie printre primele sale decrete-lege și pe acela de anulare a unor modificări la Legea de reorganizare a Înaltei Curți de Conturi²¹⁴. Decretul-lege nr. 3159 din 16 septembrie 1940 abroga, începând cu 1 ianuarie 1941, art. 36 și 65 (chestiuni de procedură) ale Legii din iunie 1940, repunând totodată în vigoare articolele din Legea din 1929, cu modificările din 1933. Nu este vorba deci, nici pe departe, de modificări esențiale de structură în activitatea de control sau de judecată exercitate de Curtea de Conturi. Mult mai probabil este vorba de simple reglări de conturi între cele două regimuri.

Noii guvernanți au acordat totuși atenție unei probleme pe care specialiștii Înaltei Curți de Conturi o evidențiaseră de mai multe ori până la acea dată: faptul că gestiunea administrațiilor locale nu era reglementată prin niciun text de lege, ieșind practic și de sub jurisdicția Înaltei Curți de Conturi, ale cărei competențe erau limitate la gestiunile și gestionarii serviciilor de stat. În martie 1941, generalul D.I. Popescu, ministrul afacerilor interne, prezenta lui Antonescu, în calitatea sa de Conducător al Statului român și Președinte al Consiliului de Miniștri, un decret-lege pentru organizarea controlului și judecării gestiunilor Administrațiilor locale. Decretul-lege era însoțit de un raport justificativ²¹⁵, care argumenta necesitatea instituirii unei reglementări în privința controlului gestiunii administrațiilor locale²¹⁶. Inexistența unui organ competent în această materie condusese la situații precum cele descrise astfel în raport: „s-a constatat, cu ocazia inspecțiilor efectuate de inspectorii generali administrativi în toată țara, că sunt câteva mii de conturi neverificate pe zeci de ani în urmă, în valoare de sute de milioane de lei. Acest fapt a lăsat să se

²¹⁴ Decretul-lege nr. 3159 din 16 septembrie 1940, în *Curtea de Conturi a României...*, p. 203.

²¹⁵ Reprodus în *Curtea de Conturi a României...*, p. 203-206.

²¹⁶ Din 1929, acest control revenise pe rând Înaltei Curți de Conturi și Comitetelor locale de revizuire, dar niciuna dintre aceste instituții, fie din cauza supraîncărcării, fie din cauza defecțiunilor de organizare, nu și-au putut exercita acest atribut și, astfel, gestiunile autorităților locale rămăseseră neverificate.

creadă de administratorii patrimoniului public că nu există răspundere pentru actele lor de gestiune și, de aici, cauza atâtor nereguli și abuzuri constatate în gestiunea administrațiilor locale”²¹⁷. Lipsa oricărei forme de control a încurajat deci fraudele și abuzurile autorităților locale²¹⁸, a creat dezordine și nemulțumiri care nu mai puteau fi trecute cu vederea de un regim autoritar, militarizat, care promitea *ordine și morală*, dar care, mai ales, avea nevoie de importante resurse financiare pentru a susține războiul.

Pe 3 aprilie 1941, generalul Ion Antonescu semna Decretul-lege pentru reorganizarea controlului și judecării gestiunilor Administrațiilor locale.²¹⁹ Această Lege reglementa organismele abilitate, procesul și modalitățile de verificare și judecare ale conturilor de execuție și de gestiune ale bugetelor județelor, comunelor rurale și urbane, stabilimentelor de utilitate publică, întreprinderilor comunale și regiilor publice comerciale. Înalta Curte de Conturi era însărcinată cu verificarea și judecarea, în primă și ultimă instanță, a tuturor conturilor acestor instituții publice. Subliniem faptul că prin articolul 17 era acordată prioritate verificării conturilor „până la exercițiul financiar 1939/1940 inclusiv”²²⁰, ceea ce poate să ne indice încă o dată faptul că guvernarea Antonescu încerca în continuare să găsească vinovații pentru deficiențele administrației anterioare.

În afara acestei necesare reglementări a controlului gestiunii administrațiilor publice, guvernarea antonesciană a încercat să dea satisfacție și îndreptățitei cerințe a *referen-*

²¹⁷ *Curtea de Conturi a României...*, p. 204.

²¹⁸ Vezi cazul primarului din Amara, care instituisese aberante taxe locale pentru vizitatorii acestei stațiuni balneare, cu destinații teoretice precum stropitul străzilor, iluminatul lor, muzică și alte distracții oferite vizitatorilor locali, în „Banul public”, nr. I, iunie 1937, p. 7.

²¹⁹ *Curtea de Conturi a României...*, p. 205-207.

²²⁰ „Conturile orașelor reședință, precum și cele ale stabilimentelor de utilitate publică, întreprinderilor comunale și regiilor publice comerciale dependente de aceste comune, din exercițiile trecute până la exercițiul 1939/1940 inclusiv, care se găsesc neverificate, se vor verifica și judeca de Înalta Curte de Conturi în prima și ultima instanță, cu precădere față de celelalte conturi”, *Curtea de Conturi a României...*, p. 206.

darilor de a li se permite constituirea unui *cursus honorum*, cu certe posibilități de a accede în cele mai înalte funcții în stat, evident în funcție de vechime și valoare. Astfel, în octombrie 1941 era publicată Legea nr. 912 privind gradațiile pentru funcționarii publici. Articolul 190 acorda și membrilor Înaltei Curți de Conturi, alături de cei ai Consiliului Legislativ, ai justiției administrative și avocaților publici, dreptul la gradată după împlinirea a cinci ani de stagiul în gradul și clasa prevăzute cu gradată. Un aliniat special era destinat gradelor inferioare ale membrilor Curții de Conturi, după cum urmează: stagiul de referendar se putea cumula cu acela de referendar cl. I cu trei gradații; stagiul de consilier controlor se cumula cu acela de referendar șef cu două gradații²²¹.

Implicarea României în războiul contra Uniunii Sovietice a pus Guvernului Antonescu probleme cu mult mai grave decât reforma sau reorganizarea Curții de Conturi. Condițiile de război și mai ales zonele de ocupație militară au impus o abordare diferită și a controlului exercitat de către Curtea de Conturi. Astfel, în timp ce atribuțiile acestei instituții au fost extinse și în ceea ce privește cheltuielile corpurilor de armată, imixtiunea aceleiași instituții în controlul și judecata gestiunilor administrației instituite în teritoriile de ocupație era interzisă.

Extinderea atribuțiilor Curții de Conturi era legiferată prin Legea nr. 720 din 28 octombrie 1943²²², care, la articolul 58, prevedea exercitarea controlului preventiv și asupra corpurilor de armată, inclusiv controlul asupra sincerității actelor și realității cheltuielilor. În același spirit, articolul 60 arăta că prima și ultima instanță în judecarea conturilor de gestiune ale mânuitorilor din administrația centrală a ministerului, de la comandamentele corpurilor de armată și de la stabilimentele și depozitele centrale este Înalta Curte de Conturi. Aceeași instituție era îndrituită să judece și deficitele constatate în gestiunile mânuitorilor mai sus enumerați. O cu totul altă situație întâlnim în ceea ce privește

²²¹ *Curtea de Conturi a României...*, p. 207.

²²² *Curtea de Conturi a României...*, p. 209.

controlul financiar-contabil în teritoriile de ocupație militară: Basarabia și nordul Bucovinei (până la introducerea administrației românești), apoi Transnistria, provincie unde administrația românească a fost instituită printr-un decret din 19 august 1941²²³. Cum România nu pretindea la acea dată suveranitatea finală asupra Transnistriei, acest teritoriu rămânea, în continuare, sub ocupație militară, în timp ce rolul administrației românești se reducea la paza, ordinea și siguranța în teritoriul dintre Nistru și Bug²²⁴. Pe 9 septembrie 1943, Ion Antonescu semna Decizia Președinției Consiliului de Miniștri privind controlul de gestiune în Transnistria, potrivit căreia controlul financiar contabil urma să se facă, în această provincie, de către instanțe special instituite prin reorganizarea unor comisii²²⁵. Articolul I prevedea, sec, că atribuțiile Înaltei Curți de Conturi nu se extind asupra teritoriului Transnistriei. Conform articolului următor, „controlul, judecata și descărcarea gestiunilor tuturor unităților administrației locale se va face de către Comisiunea de verificare, instituită prin Decizia nr. 128 din 1942 a guvernatorului civil al Transnistriei, completată cu doi referendari de la Înalta Curte de Conturi, numiți prin deciziune de către președinția Consiliului de Miniștri. Această Comisiune are competența și pentru gestiunea municipiilor Odessa și Tiraspol”²²⁶.

Orice preocupări pentru regularizarea activității instituțiilor țării păleau însă în fața problemelor puse de înfrângerile suferite pe frontul antisovietic și de perspectiva desfășurării operațiunilor de luptă pe teritoriul României. Continuarea războiului împotriva Națiunilor Unite conducea țara la un dezastru sigur. Soluția a fost lovitura de stat de la

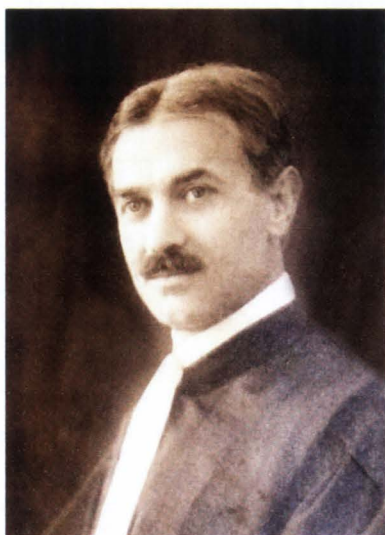
²²³ Vezi Valeriu Florin Dobrinescu, Ion Constantin, *Basarabia în anii celui de-al doilea război mondial (1939-1947)*, Institutul European, Iași, 1995, p. 246.

²²⁴ Administrația românească asupra acestui teritoriu, Transnistria, avea să dureze între 19 august 1941 și 29 ianuarie 1944, realizările românești de aici au fost însă umbrite de folosirea provinciei ca loc de deportare și suprimare pentru evrei și romi.

²²⁵ *Curtea de Conturi a României...*, p. 207.

²²⁶ *Curtea de Conturi a României...*, p. 208.

23 August 1944, ordonată de regele Mihai I, cu sprijinul principalelor partide politice ale țării, care a scos România din alianța cu Germania nazistă.



*Ion Aronescu,
prim-președinte al Înaltei Curți de Conturi (1943-1945)*

Născut la Câmpulung-Muscel la 22 mai 1878, **Ion Aronescu** a studiat dreptul la București. În 1910 a început să lucreze în Ministerul de Justiție, mai întâi ca magistrat stagiar, apoi ca ajutor de judecător, judecător, jude de instrucție, președinte de tribunal, prim-președinte de tribunal și consilier la Curtea de Apel din București. La 1 decembrie 1938 a fost numit consilier la Înalta Curte de Conturi, unde la 15 iunie 1940 a devenit președinte al Secției a II-a, cu atribuțiuni de control administrativ. După pensionarea lui Zamfir Brătescu, la 30 septembrie 1943 a fost numit de către rege la propunerea lui Ion Antonescu în calitate de prim-președinte al Înaltei Curți de Conturi. Desfășurarea războiului a îngreunat activitatea instituției, iar poziția lui Ion Aronescu a devenit încă și mai dificilă după 23 august 1944. În 1945, guvernul Groza, interesat să promoveze „oameni noi” în aparatul de stat, a adoptat o lege prin care stabilea limite de vârstă pentru exercitarea funcțiilor publice, fixând limita de 64 de ani pentru funcția de prim-președinte al Înaltei Curți de Conturi. Ca atare, Ion Aronescu a trebuit să se pensioneze. A murit în 1950.

I.12. Dificultățile și eforturile de adaptare din anii 1944-1947

Actul de la 23 august 1944 a avut consecințe mari și asupra funcționării și existenței Curții de Conturi. După 23 august 1944, contextul politic, social și economic s-a schimbat profund, iar întoarcerea armelor împotriva Germaniei naziste nu a condus totuși la recunoașterea statutului României de cobeligerantă și astfel la includerea ei în 1946-1947 în grupul statelor învingătoare. România ca și statele vecine a intrat rapid sub influența sovietică. Aducerea la îndeplinire a obligațiilor care reveneau statului român, mai întâi prin Convenția de Armistițiu (semnată la Moscova în noaptea de 12 spre 13 septembrie 1944) și mai apoi prin Tratatul de Pace (semnat la Paris în ziua de 10 februarie 1947), era atât de înrobitoare față de U.R.S.S., cele mai elementare reguli financiar-contabile erau atât de grosolan încălcate încât niciun control și nicio evidență nu mai erau posibile și nici dorite. Totodată, actele normative se succedau rapid, schimbând ad-hoc reglementările legale și proliferau haosul. De pildă, Legea nr. 61, publicată în *Monitorul Oficial* nr. 5 din 1 februarie 1945, pentru stabilirea normelor și procedurii de angajare, lichidare, ordonanțare, plata și controlul cheltuielilor necesare pentru executarea obligațiilor Statului Român, decurgând din Convenția de Armistițiu încheiată cu Națiunile Aliate era deja modificată la 31 martie 1945²²⁷. O situație extraordinară atrage după sine proceduri extraordinare, credite extraordinare, servicii și comisii speciale. Astfel, prin acest act de modificare a Legii nr. 61, în cadrul Ministerului de Finanțe se constituiau două servicii speciale: unul financiar, care asigura acoperirea tuturor cheltuielilor rezultând din aplicarea Convenției de Armistițiu și unul de inspecție și control, care urma să verifice normele după care se executau comenzile, modul de întrebuițare a avansurilor și a sumelor puse la dispoziția Departamentelor, mersul lucrărilor, respectarea termenelor

²²⁷ *Curtea de Conturi a României...*, p. 209-211.

de livrare în vederea executării Convenției de Armistițiu (art. 8)²²⁸. Pe de altă parte, conform art. 11, pe lângă direcțiile de contabilitate ale departamentelor ordonatoare de credite luau naștere comisiuni speciale ale Înaltei Curți de Conturi, cu funcționare permanentă, compuse din trei membri și prezidate de un președinte sau de consilierul cel mai vechi în grad dintre membri.²²⁹ Erau acestea reale măsuri de prevedere sau doar încercări de a acoperi cu hârtii justificative (ordine de comandă, deconturi, facturi, documente de export, adeverințe de primire a mărfii sau de efectuare a lucrării eliberate de organele Înaltului Comandament Aliat sovietic sau chiar un simplu proces-verbal încheiat pe propria răspundere de doi reprezentanți ai instituției publice care a prestat un anumit serviciu) o imensă fraudă instrumentată de U.R.S.S. pe seama resurselor României, fie ele materiale, financiare și chiar umane?

Într-o primă fază, Înalta Curte de Conturi s-a aflat în parohia P.N.L. – Gheorghe Tătărescu. Profitând de mai buna cunoaștere a problemelor, de experiența, de dezinteresul partenerilor din coaliție, liberalii „tătărescieni” au încercat mai întâi atragerea membrilor Înaltei Curți de Conturi de partea puterii prin modificarea grilei de salarizare și acordarea unor gradații suplimentare. Astfel, prin Decretul-lege din 25 aprilie 1945, regele Mihai I aproba propunerea ministrului de Finanțe, Mircea Duma, prin care salariile membrilor și personalului de control al Înaltei Curți de Conturi erau reșezate în concordanță cu prevederile Legii din 1939 și corespundeau salariilor corpului judecătoresc și nu celor ale corpului funcționarilor publici, așa cum se întâmplase în 1940²³⁰. Decretul-lege reglementa, de asemenea, chestiunea gradațiilor de vechime, care, conform raportului ministrului de Finanțe, „constituie principial un mijloc de acoperire a nevoilor personalului și familiilor lor,

²²⁸ *Curtea de Conturi a României...*, p. 210.

²²⁹ *Curtea de Conturi a României...*, p. 211.

²³⁰ *Curtea de Conturi a României...*, p. 213: prin aplicarea Codului funcționarilor publici, membrii Curții de Conturi și personalul de control al acesteia fuseseră asimilați acestei categorii socio-profesionale.

care sporesc cu trecerea anilor și vechimea în serviciu, independent de gradul ierarhic la care s-a ajuns”²³¹. Astfel, potrivit art. II, membrii Curții și ai Parchetului General, precum și personalul de control și verificare primeau, cu începere de la 1 aprilie 1945, pe lângă salariul de bază lunar fixat pentru gradul respectiv fără gradație, câte o gradație egală cu 25 la sută din salariul fără gradație al referendarului de clasa a III-a. Gradațiile se acordau după fiecare perioadă de cinci ani de stagiu la Înalta Curte de Conturi, dar nimeni nu putea primi mai mult de șapte gradații, în timp ce salariul de bază cu gradațiile respective nu putea depăși suma de 80.000 lei lunar²³². Grila de salarizare care însoțește Decretul-lege ne arată și care era diferența dintre salariul primului-președinte al Curții (80.000 lei lunar) și cel al unui referendar stagiar cu o gradație, deci cu minimum cinci ani de stagiu (17.000 lei lunar)²³³.

În același timp, guvernarea au depus eforturi pentru a-și plasa oamenii și la Înalta Curte de Conturi. Pentru crearea de locuri vacante au recurs la pensionări, prin Decretul-lege din 20 iunie 1945, care venea să reglementeze punerea în retragere a membrilor Curții pentru limită de vârstă: potrivit art. II, toți membrii Înaltei Curți de Conturi și ai Ministerului Public, care au atins limita de vârstă prevăzută de Decret (64 de ani pentru primul președinte, procurorul general și președinții de secție și 63 de ani pentru consilierii și procurorii de secție) erau puși în retragere, în mod obligatoriu, din oficiu.²³⁴

În ciuda tuturor acestor schimbări legislative, mai mult sau mai puțin justificate sau necesare, vechile structuri ale instituției rezistă încă, unul dintre pilonii acestei rezistențe fiind primul președinte al Curții, Grigore Oghină.

²³¹ *Curtea de Conturi a României...*, p. 213.

²³² Ion Alexandrescu, *Economia României în primii ani postbelici*, Editura Științifică și Enciclopedică, București, 1986, p. 250: indicele prețurilor de detaliu în anii 1940-1947 ne indică o multiplicare a prețurilor la alimente, îmbrăcăminte, încălțăminte, combustibil ș.a., între patru și nouă ori.

²³³ *Curtea de Conturi a României...*, p. 212.

²³⁴ *Curtea de Conturi a României...*, p. 214.



*Grigore Oghină,
prim-președinte al Înaltei Curți de Conturi (1945-1947)*

Născut în 1885, fiul învățătorului din satul Scopoșeni, județul Fălciu (astăzi comuna Gorban, județul Iași), **Grigore Oghină** a obținut licența în drept și în 1909 a intrat ca funcționar public în cadrul Ministerului Industriei și Comerțului. Conștiinciozitatea și puterea de muncă, capacitatea sa de a rezolva dosare dificile și sensibile l-au ajutat să urce treptele ierarhiei până la funcția de director al Direcției Contabilității din Ministerul Industriei și Comerțului, iar din 1935 la Ministerul Finanțelor. În martie 1941 devine consilier al Înaltei Curți de Conturi, pentru ca în septembrie 1943, prin decret semnat de mareșalul Ion Antonescu, să fie numit președinte la Secția a II-a²³⁵. În iulie 1945, Grigore Oghină își ocupa binemeritul loc de prim-președinte al Curții, întrunind sufragiile tuturor membrilor, datorită „aleselor sale calități sufletești îmbinate cu priceperea sa totală în materia contabilității”, potrivit cuvintelor rostite cu prilejul instalării de către procurorul general al Curții²³⁶. Nu era doar o formulă de politețe: aceeași personalitate a rostit elogiul funerar, păstrând tonul sincer laudativ și după ce Grigore Oghină încetase a mai fi prim-președinte al Înaltei Curți de Conturi. Grigore Oghină a rămas în funcția de prim-președinte până la sfârșitul anului 1947, când s-a retras din motive medicale, decesul său survenind în februarie 1949.

²³⁵ *Curtea de Conturi a României...*, p. 208.

²³⁶ *Curtea de Conturi a României...*, p. 215.

Dacă coroborăm decretul din iunie 1945 cu cel din mai 1946, propus de noul ministru ad-interim al Finanțelor, Gheorghe Tătărescu²³⁷, pentru completarea și modificarea Legii din aprilie 1945, devine evident că membrii Curții nu au fost ușor de convins să devină colaboratori ai noului regim. Noul Decret-lege fixa limita de pensionare și pentru consilierii controlori, secretarul general și referendarii-șefi (60 de ani), precum și pentru restul personalului Curții (57 de ani). De asemenea, în vederea recrutării de noi membri, cu prioritate din rândurile avocaților, se stabilea că vechimea în practicarea avocaturii (minimum 20 de ani, așa cum prevedea Legea din 1929) era reținută la calcularea gradațiilor și la stabilirea pensiilor²³⁸.

O lună mai târziu, în iunie 1946, Gheorghe Tătărescu propunea și obținea aprobarea ultimului Decret-lege pentru modificarea, completarea și abrogarea unor dispozițiuni din art. 3, 15, 17, 21, 26, 28 și 36 din Legea de organizare a Înaltei Curți de Conturi din 31 iulie 1929, cu modificările ulterioare²³⁹. O primă schimbare importantă era introdusă în organizarea internă a Curții prin modificarea art. 15, care acorda Secției a II-a exclusivitatea controlului preventiv.²⁴⁰ Art. 17 era și el schimbat într-o măsură importantă, atunci când se arăta că în compunerea completului de judecată intrau președintele secțiunii și trei membri, nu neapărat consilieri, așa cum prevedea Legea din 1929. Mai mult decât atât, aliniatele care stabileau modalitățile de luare a deciziilor (cu majoritate), necesitatea motivării opiniilor separate, precum și posibilitatea constituirii unor complete de divergență, formate din cinci consilieri, erau abrogate, dând astfel naștere la arbitrar și făcând posibilă orice ingerință sau presiune externă. Art. 26 modifica din nou termenul de

²³⁷ Gheorghe Tătărescu îndeplina în același timp și funcțiile de ministru al Afacerilor Străine și vicepreședinte al Consiliului de Miniștri.

²³⁸ *Curtea de Conturi a României...*, p. 215-216.

²³⁹ *Curtea de Conturi a României...*, p. 216.

²⁴⁰ Prima distincție de acest fel se făcuse prin Decretul-lege din 1940, când se atribuiseră Secției a II-a controlul administrativ, iar Secției a III-a competența apelurilor de pensii.

apel de la 15 zile la 30 de zile, în timp ce art. 28 era completat cu un aliniat nou, care prevedea rezolvarea de către primul-președinte al Curții a cererilor de avizare ale ministerelor. Cea mai semnificativă modificare, sub raport cantitativ, în primul rând, era adusă art. 36, care primea nu mai puțin de nouă aliniate noi, cuprinzând prevederi legate de procedura de judecată, descrisă până la detaliu. Această schimbare procedurală permitea, de pildă, președintelui Curții să aprobe foarte simplu și potrivit doar voinței sale cererile financiare extraordinare ale miniștrilor. Pe de altă parte, îngreunarea procedurilor de judecată ale Curții nu făcea decât să sporească decalajul temporal dintre realitatea imediată și conturile „istorice” pe care încă le mai discuta. În final, ne mai reține atenția și art. II al Decretului-lege care deroga de la dispozițiile art. 66 din Legea de organizare a Înaltei Curți de Conturi, precizând că deciziile asupra conturilor de gestiune în bani și materiale din exercițiile anterioare exercițiului 1938/1939, prin care nu s-au pronunțat condamnări, nu vor fi comunicate decât la cererea părților²⁴¹.



*Gheorghe Tătărescu (1886-1957), om politic,
prim-ministru (1934-1937, 1939-1940)*

²⁴¹ *Curtea de Conturi a României...*, p. 218.

Înalta Curte de Conturi, prin menirea ei și prin eforturile de revitalizare pe care Grigore Oghină, unul dintre ultimii ei prim-președinți, le-a depus, începuse să devină, tot mai mult, o instituție stânenitoare pentru noul regim comunist care își pregătea intrarea pe scena istoriei, precum și pentru principala sa sprijinitor, Înalțul Comandament Aliat (sovietic).

I.13. Desființarea Înaltei Curți de Conturi a României (1948)

Nevoia stabilizării economice a României a impus elaborarea și adoptarea unui buget echilibrat pentru exercițiul financiar 1947/1948, așa numitul „buget eroic”. Acest buget conținea economii foarte serioase, reale, la toate capitolele, inclusiv la cheltuielile pentru personalul unei administrații mult prea numeroase²⁴². Așa se face că s-a trecut la „comprimarea” a numeroși funcționari publici: sub pretextul aplicării deciziei ministeriale privind redresarea economică și stabilizarea monetară, au fost comprimați 40 de membri ai Curții, în frunte cu Grigore Oghină²⁴³. Eliberat astfel din funcție, având și grave probleme de sănătate, Grigore Oghină s-a pensionat și a murit curând după aceea, în februarie 1949²⁴⁴.

„Comprimarea” din 1947 avea să fie urmată, în foarte scurt timp, de totala desființare a instituției Curții de Conturi, fără îndoială pe certe considerente politice. Dincolo însă de dorința nou-instalatului la putere regim comunist de a elimina o instituție stânenitoare prin rolul și presupusa sa menire trebuie să acceptăm și faptul că întârzierile în activitatea obișnuită a Curții de Conturi erau foarte mari: pe 9 octombrie 1946, de pildă, Secția I judeca contul de execuție bugetară al Consiliului Județean Caraș pe anul 1934/1935²⁴⁵, în timp ce, așa cum s-a văzut din Decretul-lege de modificare din 1946, analiza execuțiilor bugetare anuale ale statului ajunseseră abia la anul 1938/1939. Care

²⁴² I. Alexandrescu, *Economia României...*, p. 171-172.

²⁴³ *Curtea de Conturi a României...*, p. 222.

²⁴⁴ *Curtea de Conturi a României...*, p. 459.

²⁴⁵ *Curtea de Conturi a României...*, p. 219.

mai putea fi semnificația financiară a acestui control întârziat, mai ales în condițiile inflației dezastruoase din anii 1945-1947? Cu siguranță, efectele actului de control erau nule și această realitate a fost un argument în plus pentru conducătorii comuniști decizi să desființeze o instituție care scăpa propriului lor control.

Proclamarea Republicii Populare Române, la 30 decembrie 1947, anunța începutul transformării socialiste a României, conform modelului și instrucțiunilor Moscovei. Această transformare presupunea, într-o primă fază, distrugerea moștenirii „burghezo-moșierești” la toate nivelurile sociale, economice, culturale și, mai ales, politice, precum și înlăturarea „tovarășilor de drum”. La nivelul Ministerului de Finanțe, această politică s-a materializat prin îndepărtarea liberalilor din gruparea Tătărescu și înlocuirea lor cu unii dintre cei mai „duri” comuniști: în noiembrie 1947, conducerea ministerului era preluată de Vasile Luca²⁴⁶.

Eradicarea trecutului a început în prima parte a anului 1948 și avea să fie finalizată *de facto* până în 1952²⁴⁷. În doar câteva luni au fost luate măsuri care vizau implementarea modelului sovietic: naționalizarea principalelor întreprinderi industriale, miniere, bancare, de asigurări și de transport (11 iunie 1948), instituirea planificării centralizate a economiei (1 iulie 1948), reorganizarea învățământului după model sovietic (3 august 1948) etc. În februarie 1948, prin fuziunea dintre P.C.R. și P.S.D. s-a constituit Partidul Muncitoresc Român (P.M.R.) și dispariția ultimei surse potențiale de opoziție²⁴⁸. Schimbările intervenite în structurile economice și sociale au fost însoțite de valuri masive de arestări, cărora le-a căzut victimă, practic, întreaga elită politică a vechii societăți românești.

²⁴⁶ Pe numele lui adevărat Luca László, Vasile Luca a intrat în guvernul Groza odată cu Ana Pauker (devenită ministru de externe), cu ocazia re-manierii din 6 noiembrie 1947, provocată de demisia tuturor miniștrilor liberali, în frunte cu Gheorghe Tătărescu.

²⁴⁷ Stephen Fischer-Galați, *România secolului al XX-lea*, Institutul European, Iași, p. 133.

²⁴⁸ Florin Constantiniu, *O istorie sinceră a poporului român*, Univers Enciclopedic, București, 1997, p. 476.

Bilanțul veniturilor și cheltuielilor din anii 1948-1950 este fără îndoială negativ. Acordurile economice din 1945, Tratatul de pace din 1947 și Tratatul de prietenie, cooperare și asistență mutuală din 1948 au dat o formă precisă dependenței României față de U.R.S.S. Este indubitabil faptul că dependența economică, în primul rând, a atins cote greu de calculat. Chiar dacă Decretul-lege din martie 1945 stabilea formarea unor comisiuni speciale pentru controlul cheltuielilor făcute în cadrul Convenției de armistițiu, este foarte probabil că membrii acestor comisiuni, provenind din personalul Înaltei Curți de Conturi, erau împiedicați în diferite moduri să-și îndeplinească menirea, mergându-se până la pensionarea forțată și licențierea din serviciu pentru cei care își îndeplineau sarcinile cu prea multă scrupulozitate. Așa se explică, de pildă, Decretul din 17 septembrie 1947²⁴⁹, prin care Constantin Bădescu și Gheorghe Gheorghiu, consilieri la Curtea de Conturi, erau numiți în comisiunea pentru controlul cheltuielilor făcute în cadrul Convenției de Armistițiu de pe lângă Ministerul Apărării Naționale, în locul lui Ilie Nicolaescu, pensionat și a lui Nicolae Georgescu-Ceptura, licențiat.

Pe consilierul Gheorghe Gheorghiu îl regăsim, doar două luni mai târziu, pe lista primilor 40 de membri ai Curții, în frunte cu prim-președintele Grigore Oghină și cu doi dintre cei cinci președinți, Ilie Petre Lazăr și Gheorghe Păcuraru, „comprimați” din ordinul lui Vasile Luca, ministrul comunist al Finanțelor²⁵⁰. Această primă restrângere a personalului Curții a fost urmată de aducerea unor oameni noi, apropiați conducerii comuniste, ca de exemplu Gheorghe Georgescu, fost inspector financiar la Corpul de Inspecție și Control, care, începând cu 6 februarie 1948, devenea consilier controlor la Înalta Curte de Conturi²⁵¹. Câteva luni mai târziu, în iulie 1948, alți 12 membri erau și ei „comprimați”, în frunte cu doi președinți de secție, Ștefan Martinescu și Leon Munteanu, prin decizia ministrului Finanțelor, publicată în *Monitorul Ofi-*

²⁴⁹ *Curtea de Conturi a României...*, p. 220-221.

²⁵⁰ *Curtea de Conturi a României...*, p. 222.

²⁵¹ *Curtea de Conturi a României...*, p. 223.

cial din 22 iulie 1948²⁵². Un singur președinte de secție mai rămânea în funcție. Este vorba de Ioan Deleanu, cel care cumula, de la îmbolnăvirea lui Grigore Oghină, și funcția de prim-președinte.



*Ioan N. Deleanu,
prim-președinte al Înaltei Curți de Conturi (1948)*

Ioan N. Deleanu s-a născut la 14 iunie 1898 la Pitești. A obținut licența în drept la Universitatea din București și în 1922 a intrat în magistratură, fiind mai întâi ajutor de judecător, apoi judecător de ședință, procuror de secție, președinte de tribunal, director delegat în Ministerul de Justiție, consilier de Curte de Apel și director cl. I în Ministerul de Justiție. La 15 iunie 1940 a fost numit consilier la Înalta Curte de Conturi, iar la 30 iulie 1945 președinte al Secției a II-a din cadrul Înaltei Curți de Conturi. După îmbolnăvirea prim-președintelui Grigore Oghină și după comprimarea la 30 decembrie 1947 a unei mari părți din conducerea Înaltei Curți de Conturi de către noul ministru comunist al Finanțelor, Vasile Luca, Ioan Deleanu a exercitat funcția de prim-președinte al Înaltei Curți de Conturi. Deși a fost numit totodată și în diverse alte funcții, de exemplu în Comisia pentru studierea reformei Legii asupra contabilității publice și asupra controlului bugetului și patrimoniului public și întregii legislații anexe, nu a putut

²⁵² *Curtea de Conturi a României...*, p. 224.

împiedica desființarea Înaltei Curți de Conturi prin Decretul nr. 352 din 1 decembrie 1948. După aceasta a fost membru în Comisia de lichidare, care a stabilit repartizarea dosarelor instrumentate de către Înalta Curte de Conturi către diversele instituții ale statului împuternicite să le preia. După decembrie 1948, Ioan Deleanu a suferit privațiunile regimului comunist, fiind angajat în slujbe care nu corespundeau pregătirii profesionale și experienței sale. A decedat în anul 1980.

La 30 noiembrie 1948 Prezidiul Marii Adunări Naționale a Republicii Populare Române a adoptat un Decret (nr. 352) pentru organizarea controlului financiar și desființarea Înaltei Curți de Conturi²⁵³. Primul capitol al Decretului proceda la înființarea, în cadrul Ministerului Finanțelor, a Direcțiunii Controlului Financiar, „cu atribuțiuni de verificare atât sub aspect formal, cât și în fond, a administrării și folosirii creditelor alocate prin bugetul general al statului”, de către: ministere și instituții ale căror bugete erau votate de Marea Adunare Națională; instituții ale căror bugete sunt aprobate de ministere; administrații locale ale căror bugete sunt aprobate de organele locale ale puterii de stat; întreprinderi de stat și ale administrațiilor locale sau acelea la care statul participă cu capital (art. 1)²⁵⁴. Organizarea administrației centrale, a serviciilor exterioare, denumirea funcțiilor și încadrarea pe funcții, precum și precizarea atribuțiilor și competențelor Direcției de Control Financiar urmau să fie stabilite, conform art. 3, prin decizia Consiliului de Miniștri. Art. 4 al aceluiași Decret prevedea necesitatea organizării în toate ministerele, instituțiile publice, întreprinderile și administrațiile locale a unui control financiar intern, care să verifice, cel puțin o dată pe an, toate documentele contabile ale unităților centrale și exterioare aflate în subordine.

La data intrării în vigoare a Decretului nr. 352 era abrogată Legea de organizare a Înaltei Curți de Conturi, din 31

²⁵³ Decretul de desființare a instituției Curții de Conturi a fost semnat de către C.I. Parhon, președinte al Prezidiului Marii Adunări Naționale, Marin Florea Ionescu, Vasile Luca, ministrul Finanțelor, și Avram Bunaciu, ministru al Justiției.

²⁵⁴ *Curtea de Conturi a României...*, p. 225.

ie 1929, cu toate modificările ulterioare, urmând ca atribuțiile controlului preventiv să revină conducătorilor serviciilor de contabilitate de la instituțiile prevăzute în art. 1²⁵⁵. Pe de altă parte, atribuțiile jurisdicționale ale Curții de Conturi, ca instanță de apel, erau transferate, în conformitate cu art. 9, Curții București. Pentru transferarea către această nouă instanță a tuturor dosarelor aflate pe rol și predarea actelor, Ministerul de Finanțe trebuia să înființeze un serviciu de lichidare. În sfârșit, art. 11 prevedea desființarea și a comisiei permanente pentru realizarea de economii la bugetele administrațiilor publice, care funcționa pe lângă Ministerul de Finanțe, în temeiul art. 24 al Legii nr. 80 din 1948, pentru stabilirea și aplicarea bugetului general al Statului pe exercițiul 1948/1949²⁵⁶.

Pe 11 decembrie 1948 era emisă și decizia de înființare, în cadrul Ministerului de Finanțe, a comisiei de lichidare, unde îl întâlnim, primul nominalizat, pe Ioan Deleanu, ultimul președinte al Înaltei Curți de Conturi²⁵⁷. Această comisie primea următoarele atribuțiuni: trierea, legarea și trimiterea la Curtea București a dosarelor cauzelor care au trecut în competența acelei Curți, împreună cu toată arhiva; investirea și trimiterea spre executare a tuturor deciziilor pronunțate până la intrarea în vigoare a Decretului prezidențial de desființare a Înaltei Curți de Conturi, adică înainte de 1 decembrie 1948; eliberarea, la cerere, a certificatelor după acte aflate în arhiva fostei Curți²⁵⁸.

²⁵⁵ *Curtea de Conturi a României...*, p. 226.

²⁵⁶ *Curtea de Conturi a României...*, p. 226.

²⁵⁷ *Curtea de Conturi a României...*, p. 227.

²⁵⁸ *Curtea de Conturi a României...*, p. 227. La desființare, arhivele Înaltei Curți de Conturi au fost preluate doar parțial, și cu precădere doar conturi de gestiune, de către Arhivele Naționale, după cum urmează: vol. I, 1850-1901, p. 1-564; vol. II, 1902-1922, p. 505-1254; vol. III, 1923-1935, p. 1255-1880; vol. IV, 1936-1948, p. 1881-2375. La pagina patru, primul volum, se află următoarea frază dintr-un document al Secretariatului Ministerului Public: „Arhivele Statului au preluat arhiva Înaltei Curți de Conturi la desființarea instituției. Întreaga arhivă este constituită din dosare și registre și cuprinde perioada dintre anii 1850-1948.” După preluările parțiale de la desființare s-au mai făcut preluări în anii 1960, ultima având

Înalta Curte de Conturi își încheia astfel existența pentru aproape 50 de ani, căci regimul comunist proaspăt instalat în România a ignorat cu bună știință importanța existenței și activității unei astfel de instituții de control și judecată, care ar fi putut nu doar arăta cu degetul, ci și lua măsuri față de greu imaginabilele fraude care au însoțit, de pildă, trecerea din proprietate privată în proprietate de stat a unui imens capital mobil și imobil.

I.14. Bilanțul activității Înaltei Curți de Conturi a României

Nu este ușor de realizat bilanțul activității Înaltei Curți de Conturi a României în cei 84 de ani de existență ai săi. Cadrul legal al activității instituției s-a schimbat de mai multe ori, de două ori chiar radical (1895, 1929), iar împrejurările concrete au variat încă și mai mult.

Se pot desprinde totuși câteva concluzii cu un grad mai mare de generalitate.

În primul rând, se cuvine să evidențiem strădaniile considerabile ale celor mai mulți dintre cei care au lucrat la Înalta Curte de Conturi pentru ca instituția să funcționeze la parametri normali și pentru ca activitatea de control financiar să devină o realitate eficientă în societatea românească. Documentele păstrate atestă fără putință de tăgadă, această laborioasă activitate concretă de zi cu zi, precum și veritabilele elanuri de afirmare instituțională care au caracterizat perioadele de conducere ale unor președinți precum Alexandru Romalo, Emanoil Grădișteanu sau Gheorghe Alesseanu.

Pe de altă parte, părerile contemporanilor, precum și unele constatări ale noastre conduc la concluzia că rezultatele concrete ale acestor strădanii au fost mai degrabă modeste, în sensul că activitatea Înaltei Curți de Conturi nu a putut duce la instaurarea reală și durabilă a rigorii și corectitudinii în administrarea finanțelor publice din România anilor 1864-

totuși loc în 1983, după ce dosarele trecuseră pe la Ministerul Industriei (informații comunicate de Georgeta Anghel).

1948. După cum știm, neregulile și chiar fraudele financiare au găsit mereu noi și noi portite și căi de manifestare. Existența și amenințarea reprezentată de Înalta Curte de Conturi au contribuit la limitarea, în anumite perioade a extensiunii acestor fenomene, dar măsura reală a acestei zăgăzuirii parțiale este greu de evaluat cantitativ.

O problemă cu care Înalta Curte de Conturi s-a confruntat în toată existența ei au fost raporturile cu puterea politică. Născută mai întâi ca o instituție subordonată numai Camerei Deputaților, a cărei tutelă a fost mai degrabă nominală, Înalta Curte de Conturi a ajuns după 1895 în zona de influență a Ministerului de Finanțe, al cărui impact a fost mult mai apăsător. Pe de altă parte, în primele faze ale existenței sale, Înalta Curte de Conturi a părut să fie mai degrabă un bastion al conservatorilor, impresie consolidată de legăturile de familie ale unor președinți precum Emanoil Grădișteanu și Gheorghe I. Lahovari; comparativ, liberalii au avut o anume întârziere în dezvoltarea unei strategii de influențare a instituției, iar oamenii care pot fi considerați apropiați lor s-au impus relativ târziu, exemplul cel mai bun fiind Christu Grecescu, președinte al Înaltei Curți în anii 1920–1926. Deja din această fază, fără ca elementele politice să lipsească din numirea consilierilor și a conducerii Curții, gradul de profesionalizare a crescut, și în funcții au ajuns tot mai mult oameni care făcuseră cariere de funcționari publici și care, chiar și atunci când beneficiau de avantajele unor oportune conexiuni politice, aduceau totodată o bază proprie în cariera lor anterioară deseori remarcabilă (ilustrative sunt în acest sens exemplele menționate anterior ale lui Ion Bălțeanu, Christu Grecescu, Zamfir Brătescu, Ioan Deleanu sau Grigore Oghină). Aceasta a făcut ca până și valul de schimbări și numiri realizat după instaurarea dictaturii lui Carol al II-lea (1938) și care a schimbat aproape complet fața Înaltei Curți de Conturi la nivelul consilierilor și procurorilor să nu însemne automat o diminuare a capacității profesionale a instituției.

O altă problemă care a grevat lungi perioade de timp eficacitatea instituției a fost faptul că Înalta Curte de Conturi

a fost sufocată de probleme colaterale activității sale principale. Obligația de a controla conturi „istorice” (unele datând din perioada anterioară anului 1864) și de a calcula pensiile funcționarilor publici reprezintă, probabil, cele mai importante elemente care au făcut ca Înalta Curte de Conturi să acumuleze întârzieri considerabile în controlul conturilor instituțiilor publice. Agravante au fost și reducerea de personal din perioada 1886-1895, dar mai ales întârzierea uriașă în adaptarea instituției la condițiile de după Marea Unire, în perioada 1918-1929. În fine, dar nu în cele din urmă, cele două războaie mondiale și avatururile perioadelor care le-au urmat au generat fenomene de dezorganizare și chiar de haos economic și instituțional, care împreună cu fenomenele inflaționiste, au pus serios sub semnul întrebării raționalitatea și funcționalitatea Curții.

Dincolo însă de toate aceste probleme și dificultăți, în cele peste 8 decenii de existență, Înalta Curte de Conturi acumulasă un însemnat capital instituțional, competențe și practici puse la punct și avea capacitatea de a-și (re)dovedi utilitatea socială dacă i se creau condiții favorabile de funcționare. Nu a avut însă prilejul de a-și proba această capacitate, deoarece în 1948 a venit lovitura de grație din partea reprezentanților regimului comunist, care au considerat că existența unei instituții principial independente, cum era Înalta Curte de Conturi, era incompatibilă cu sistemul politic și instituțional de inspirație sovietică, instaurat în Republica Populară Română.

II. Curtea Superioară de Control Financiar (1973-1989)

II.1. Sistemele de control financiar din perioada regimului comunist

Procesul de preluare a puterii de către comuniști cu larg ajutor sovietic a avut loc treptat între anii 1944-1947, fiind desăvârșit prin abdicarea silită a regelui Mihai I, proclamarea Republicii Populare Române la 30 decembrie 1947 și adoptarea unei noi Constituții în aprilie 1948. După modelul sovietic a fost instaurat un sistem politic dominat de partidul-stat, care aspira să controleze totalitar întreaga societate și care a instituit un amplu aparat represiv. Au fost adoptate măsuri pentru a concretiza controlul factorului politic asupra economiei: au fost naționalizate principalele întreprinderi din industrie, transporturi, comerț, sistemul bancar, serviciile, a fost cooperativizată o mare parte a proprietății agricole, a fost instaurat un sistem de conducere planificată a economiei și s-a inițiat un amplu proces de restructurare a acesteia prin dezvoltarea dirijată a anumitor ramuri, îndeosebi la nivelul industriei grele, văzute ca simbol al succesului politicii de industrializare socialistă.

Prin Decretul Prezidiului Marii Adunări Naționale a Republicii Populare Române nr. 352 din 30 noiembrie 1948²⁵⁹ pentru organizarea controlului financiar și desființarea Înaltei Curți de Conturi a fost înființată, la Ministerul Finanțelor, „Direcțiunea Controlului Financiar”. Acest nou organism a primit atribuții de verificare asupra administrării și folosirii creditelor alocate prin bugetul general al Statului, precum și a mijloacelor proprii, de către ministere și instituții (ale căror bugete se votau de către Marea Adunare Națională sau se aprobau de către ministere), de către administrațiile locale (ale căror bugete se aprobau de către organele locale ale puterii de stat), precum și la întreprinderi

²⁵⁹ Publicat în *M.Of.*, partea I A, nr. 280, 1 decembrie 1948, p. 9526-9527, vezi și *Curtea de Conturi a României...*, p. 225-226.

de stat sau aparținând administrațiilor locale și la acelea la care statul avea participațiuni de capital, verificând, totodată, și organizarea și funcționarea controlului financiar intern al organizațiilor respective.

Prin același decret a fost înființat și controlul financiar intern al entităților sus-menționate, iar atribuțiile de control financiar preventiv, exercitate potrivit Legii din 31 iulie 1929 de către Înalta Curte de Conturi, au fost trecute conducătorilor serviciilor de contabilitate ale acestora, urmând ca organizarea, atribuțiile, drepturile și răspunderile organelor contabile de conducere să fie stabilite prin decizie a Consiliului de Miniștri.

În sfârșit, s-a stabilit ca atribuțiile jurisdicționale ale Înaltei Curți de Conturi, ca instanță de apel, să treacă asupra Curții de Apel București, care a primit spre soluționare toate afacerile aflate pe rolul Înaltei Curți de Conturi sau trimise acesteia.

O lungă perioadă de timp, problemele controlului financiar au fost reglementate prin Hotărâri ale Consiliului de Miniștri (H.C.M.): H.C.M. nr. 1068/1952²⁶⁰ stabilea sarcinile Direcției Controlului Financiar din Ministerul Finanțelor, H.C.M. nr. 1934/1957²⁶¹ organiza controlul financiar intern, iar H.C.M. nr. 65/1959²⁶² stabilea măsuri pentru întărirea controlului financiar și înlăturarea unor paralelisme și suprapuneri în activitatea organelor de control. Regulamentul privind organizarea și exercitarea controlului preventiv în instituții, întreprinderi și organizații economice de stat, cooperatiste și obștești a fost aprobat prin H.C.M. nr. 74/1959²⁶³. Trebuie menționat și faptul că direcțiile teritoriale de control și revizie ale Ministerului Finanțelor au fost înființate relativ târziu, prin H.C.M. nr. 412/1968²⁶⁴.

²⁶⁰ *Buletinul Oficial* (în continuare *B.Of.*), nr. 36, 14 iulie 1952, p. 300-302.

²⁶¹ Publicată în *Colecția de hotărâri și dispoziții ale Consiliului de Miniștri al Republicii Populare Române (C.H.D.C.M.)*, nr. 81, 19 decembrie 1957, p. 842-848.

²⁶² Publicată în *C.H.D.C.M.*, nr. 7 bis din 31 ianuarie 1959.

²⁶³ *C.H.D.C.M.*, nr. 8, 1 februarie 1959, p. 63-68.

²⁶⁴ *B.Of.*, partea I, nr. 25, 26 februarie 1968, p. 261-262.

Un moment important în organizarea controlului financiar l-a constituit apariția Legii nr. 5 din 10 iulie 1970 privind gospodărirea mijloacelor materiale și bănești, organizarea și funcționarea controlului financiar²⁶⁵ pentru aplicarea căreia a fost emisă H.C.M. nr. 1047 din 16 iulie 1970²⁶⁶. Din această lege remarcăm îndeosebi prevederile articolelor 26 și 27. Articolul 26 stabilea că Ministerul Finanțelor, ca reprezentant al intereselor financiare ale statului, avea sarcina să asigure coordonarea și orientarea unitară a controlului financiar pe toate treptele economiei cu privire la gospodărirea mijloacelor materiale și bănești, să asigure unitatea de concepție, de acțiune și de metodă în acest domeniu de activitate, iar articolul 27 sublinia că Ministerul Finanțelor exercita controlul asupra activității economico-financiare a ministerelor, a celorlalte organe centrale ale administrației de stat, a comitetelor executive ale consiliilor populare județene și al municipiului București, precum și a organizațiilor subordonate acestora. Odată cu înființarea la 28 martie 1973 a Curții Superioare de Control Financiar, ca organ al Consiliului de Stat, aceste atribuții ale Ministerului Finanțelor aveau să fie preluate de Curte, fiind extinse chiar și asupra organizațiilor centrale cooperatiste și obștești cu privire la îndeplinirea de către acestea a obligațiilor prevăzute în bugetul de stat, la utilizarea fondurilor primite de la stat, precum și la respectarea disciplinei financiare (art. 1 și 3 din Legea nr. 2/1973 publicată în *Buletinul Oficial* nr. 44 din 30 martie 1973)²⁶⁷.

În scopul aplicării dispozițiilor Legii nr. 5/1970 și ale H.C.M. nr. 1047/1970, Ministerul Finanțelor a elaborat Normele metodologice nr. 63010 din 22 iulie 1970 (pentru controlul financiar intern cu privire la planificarea activității, exercitarea controlului, întocmirea actelor de control, valorificarea constatărilor și raportarea rezultatelor), precum și Normele metodologice nr. 63040 din 23 iulie 1970 (cu privire la coordonarea și orientarea activității de control

²⁶⁵ *B.Of.*, partea I, nr. 80, 10 iulie 1970, p. 622-627.

²⁶⁶ *B.Of.*, partea I, nr. 84, 16 iulie 1970, p. 678-680.

²⁶⁷ *Curtea de Conturi a României...*, p. 227-234.

financiar și introducerea jurnalului controlului). Aceste acte normative au rămas în vigoare, cu unele modificări și completări, până la apariția Legii nr. 30 din 22 martie 1991 privind organizarea și funcționarea controlului financiar și a Gărzii financiare²⁶⁸, când au fost abrogate.

Dacă până la acea dată esențialul controlului financiar era asigurat de organele Ministerului Finanțelor și ale altor ministere, deci de structuri subordonate Consiliului de Miniștri, la începutul anilor 1970 se poate observa înființarea unor structuri de control la nivelul organelor de partid și al organelor puterii de stat. Astfel, prin Legea nr. 15/1972²⁶⁹ a fost înființat Consiliul Central de Control Muncitoresc al Activității Economice și Sociale, care avea și unele atribuții de control financiar. După cum se va arăta însă mai jos, constatările de natură financiară pe care le-au făcut uneori organele acestui Consiliu au fost repede preluate de către Curtea Superioară de Control Financiar, înființată un an mai târziu și abilitată cu valorificarea judiciară a acestor constatări.

II.2. Întemeierea Curții Superioare de Control Financiar (1973)

Multiplicarea instituțiilor cu atribuții de control financiar reflecta însemnătatea crescândă pe care factorii de conducere o acordau acestei probleme la începutul anilor 1970. Totuși, logica centralizatoare a sistemului, nevoia de coordonare și de evitare a paralelismelor și a suprapunerilor impuneau crearea unei instituții supreme de control financiar. Pe de altă parte, Nicolae Ceaușescu dorea să dispună de o pârghie de control asupra administrației și economiei, care erau în mare măsură în subordinea Consiliului de Miniștri, condus încă la acea dată de Ion Gheorghe Maurer. Deși în legătură cu demersurile care au premers înființării Curții Superioare de Control Financiar nu dispunem încă de informații directe, rolul esențial pare să fi revenit lui Gheorghe (Gogu) Rădulescu, la acea dată vice-

²⁶⁸ *M.Of.*, partea I, nr. 64 din 27 martie 1991, p. 1-4.

²⁶⁹ *B.Of.*, partea I, nr. 161, 29 decembrie 1972, p. 1388-1392.

președinte al Consiliului de Miniștri și membru al Comitetului Executiv al Comitetului Central al Partidului Comunist Român. Gogu Rădulescu reprezenta o figură aparte în conducerea comunistă.



*Gheorghe (Gogu) Rădulescu,
președinte al Curții Superioare de Control Financiar, 1973-1989*

Gheorghe (Gogu) Rădulescu s-a născut la București la 5 septembrie 1914. A studiat tot în București, absolvind Academia de Studii Economice și Comerciale. S-a angajat de timpuriu în mișcarea comunistă, fiind unul dintre liderii Frontului Studențesc Democrat (1935). După preluarea puterii de către comuniști, a ocupat diverse funcții administrative, îndeosebi în cadrul Ministerului Comerțului Exterior, devenind totodată cadru didactic la Academia de Studii Economice din București și director al Institutului de Cercetări Economice. Din 1956 este promovată membru al Consiliului de Miniștri, mai întâi ca ministru al Comerțului Exterior (1956-1957), apoi ca ministru al Comerțului (1959-1962), în 1962-1963 din nou ca ministru al Comerțului Exterior, iar din 1963 ca vicepreședinte al Consiliului de Miniștri, funcție pe care a exercitat-o până în 1979, când a devenit vicepreședinte al Consiliului de Stat (1979-1989). O ascensiune similară a realizat pe linie de partid, devenind membru al Comitetului Central în 1960, iar din 1965 membru al Comitetului

Executiv (din 1979 Comitetul Politic Executiv), organism din care a făcut parte neîntrerupt până la prăbușirea regimului comunist în decembrie 1989. Prin funcțiile deținute și prin longevitatea în aceste funcții s-a afirmat ca una dintre figurile-cheie ale regimului Ceaușescu, fiind totodată unul dintre protectorii influenți ai dizidenței intelectuale din anii 1980. Atât în cadrul Consiliului de Miniștri, cât și în cel al Consiliului de Stat, a coordonat politica financiară, având inițiativa întemeierii Curții Superioare de Control Financiar, în subordinea Consiliului de Stat (1973), pe care a și prezidat-o personal până în 1989. După ce în decembrie 1989 a fost închis împreună cu ceilalți membri ai Comitetului Politic Executiv al C.C. al P.C.R., a fost eliberat pentru a-și îngriji sănătatea și a murit la 24 mai 1991.

La începutul anilor 1970, Gogu Rădulescu a intuit faptul că epoca puterii lui Ion Gheorghe Maurer se apropia de sfârșit și a căutat să-și asigure propria poziție în contextul instaurării controlului deplin al lui Nicolae Ceaușescu asupra principalelor structuri de partid și de stat. În acest scop, el a militat pentru înființarea unei instituții supreme de control financiar care să constituie, pe de o parte, pârghia de control pe care o dorea Nicolae Ceaușescu și, pe de altă parte, să-i întărească lui însuși poziția în cadrul sistemului de conducere comunist. Având studii superioare economice, Gogu Rădulescu cunoștea desigur tradiția Înaltei Curți de Conturi din perioada interbelică²⁷⁰; totuși, prudența politică l-a îndemnat să evite referirile explicite la aceasta. Pe de altă parte, coordonând, în calitate de vice-președinte al Consiliului de Miniștri, și activitatea financiară, el era la curent și cu existența INTOSAI. Astfel, Direcția de Control și Revizie din Ministerul Finanțelor stabilise deja din anii 1960 contacte cu INTOSAI, iar un reprezentant al României, Nicolae Hârșu, participase în 1971 la un seminar INTOSAI la Viena²⁷¹. La Conferința Națională a P.C.R. din iulie 1972, Nicolae Ceaușescu a expus necesitatea și hotă-

²⁷⁰ Nu excludem posibilitatea ca studentul Gheorghe Rădulescu să-l fi avut profesor la Academia Comercială pe președintele Înaltei Curți de Conturi, Gheorghe Alesseanu.

²⁷¹ INTOSAI's Membership Database (informație comunicată de Wolfgang Wiklicky prin scrisoarea 108/400- INTOSAI 2004).

rârea conducerii de partid de a se înființa această instituție în vederea „întăririi disciplinei de plan și financiare, a ridicării răspunderii tuturor organelor de stat și îndeplinirii în tot mai bune condiții a hotărârilor de partid și a legilor”²⁷².

Pe această bază, mai mulți inspectori din cadrul Ministerului Finanțelor, care ulterior au lucrat în calitate de controlori financiari de stat (Ilie Oprescu, Haralambie Handruș ș.a.), au primit sarcina de a redacta proiectul de lege și celelalte texte aferente procesului de înființare a unei noi instituții de control, care avea să fie Curtea Superioară de Control Financiar. Procesul de elaborare a legii s-a desfășurat netransparent, așa cum era tipicul în regimul comunist. În schimb, Legea a fost votată rapid de Marea Adunare Națională la data de 28 martie 1973 (Legea nr. 2/1973).

SCÎNTEIA – marți 20 martie 1973

pagina econo

ÎN DEZBATERE PUBLICĂ

**Proiectul legii cu privire la înființarea,
organizarea și funcționarea
Curții Superioare de Control Financiar**

**TERMINOLOGIE UNITARĂ, SISTEM
UNITAR DE CONTROL FINANCIAR**

...ele băncilor au dreptul de a lua și
...ale băncilor au dreptul de a lua și
...ale băncilor au dreptul de a lua și
...ale băncilor au dreptul de a lua și

...în la curtea „curții”. Propun să
...în la curtea „curții”. Propun să
...în la curtea „curții”. Propun să

„Scînteia” (an XLII, nr. 9454, 20 martie 1973, p. 3)

Această lege statua înființarea Curții Superioare de Control Financiar ca organ al Consiliului de Stat, organul suprem al puterii de stat, care avea în frunte la acea dată pe Nicolae

²⁷² *Scînteia*, an XLII, nr. 9454, 20 martie 1973, p. 3.

Ceaușescu. Evident, legea consemna în limbajul epocii obiectivele noii instituții: „Curtea Superioară de Control Financiar urmărește respectarea hotărârilor de partid și de stat în domeniul financiar, apărarea proprietății socialiste și acordă sprijin organelor controlate, în stabilirea de soluții și măsuri pentru prevenirea și înlăturarea deficiențelor, pentru îmbunătățirea activității economico-financiare.” (art. 2)²⁷³

Dincolo de această componentă retorică, în atribuțiile acestui nou organism s-au regăsit, cum era și firesc, și elemente proprii fostei Înalte Curți de Conturi, pe care regimul comunist o desființase în 1948. Astfel, pe lângă controlul ulterior, Curtea Superioară de Control Financiar avea și atribuții jurisdicționale și de control financiar preventiv, care o deosebeau fundamental de Ministerul Finanțelor și de celelalte instituții de control financiar ale vremii. Activitatea de control a noii instituții a început la 1 iunie 1973²⁷⁴.

Pe de altă parte însă, spre deosebire de Înalta Curte de Conturi, Curtea Superioară de Control Financiar nu efectua controlul anual asupra conturilor de execuție bugetară și a bilanșurilor contabile ale ordonatorilor de credite și, în consecință, nu avea atribuția de a le acorda acestora descărcarea de gestiune. În schimb, aria de cuprindere a activităților de control era foarte extinsă, corespunzând extensiei proprietății de stat în întreaga economie; totodată, Curtea Superioară de Control Financiar exercita controlul financiar și în ceea ce privește îndeplinirea de către organizațiile centrale cooperatiste și de către celelalte organizații centrale obștești a obligațiilor prevăzute în bugetul de stat și utilizarea fondurilor primite de la stat. Această atribuție, care în cazul Înaltei Curți de Conturi nu era prevăzută în mod explicit, avea să fie preluată după 1989 în Legea nr. 94/1992 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi, fiind extinsă față de toate persoanele juridice supuse jurisdicției acesteia care au obligații

²⁷³ *Curtea de Conturi a României...*, p. 228.

²⁷⁴ Ion Vorovenci, *Curtea Superioară de Control Financiar*, în „România 1945-1989. Enciclopedia Regimului Comunist. Instituții de Partid, de Stat, Obștești și Cooperatiste”, Institutul Național pentru Studiul Totalitarismului, București, 2012, p. 217.

financiare față de bugetele publice, care beneficiază de subvenții, garanții guvernamentale pentru credite sau de alte forme de ajutor din partea statului, a unităților administrativ-teritoriale sau a instituțiilor publice.

Ceea ce însă nu prevedea Legea nr. 2/1973, nici chiar în cazul organizațiilor centrale cooperatiste și obștești, era posibilitatea ca, prin hotărârile pronunțate, Colegiul de jurisdicție să dispună obligarea persoanelor juridice controlate să vireze la bugetul de stat obligațiile pe care se constata că le aveau – așa cum s-a prevăzut ulterior prin Legea nr. 94/1992, această operație efectuându-se în baza unor măsuri dispuse de Curte pe cale administrativă.

O altă deosebire importantă în comparație cu Înalta Curte de Conturi a constituit-o, în cazul Curții Superioare de Control Financiar, o anumită întrepătrundere între activitatea de control, administrativă și jurisdicțională, care avea să creeze cu timpul, după cum vom vedea, grave disfuncționalități în activitatea acesteia.

Din punctul de vedere al atribuțiilor jurisdicționale, Curtea Superioară de Control Financiar judeca, în afara cazurilor rezultate din propriile sale controale, cazurile de răspundere materială, ca și Înalta Curte de Conturi, dar numai cu condiția ca în producerea pagubei imputate să fie implicat și conducătorul unității socialiste respective, care să aibă personalitate juridică, iar valoarea pagubei să fie mai mare de 20.000 lei, condiții care în legile din 1864, 1895 și 1929 nu erau prevăzute. În sfârșit, spre deosebire de Înalta Curte de Conturi, Curtea Superioară de Control Financiar nu judeca sub nicio formă cazurile de răspundere materială în cazul militarilor cu privire la care există și în prezent o reglementare specială²⁷⁵.

²⁷⁵ Decretul nr. 207 din 5 iulie 1976 publicat în *B.Of.*, nr. 63 din 5 iulie 1976, abrogat prin O.G. nr. 121 din 28 august 1998, publicată prin *M.Of.*, nr. 328 din 29 august 1998 și aprobată prin Legea nr. 25/1999 publicată în *M.Of.* nr. 34 din 28 ianuarie 1999.



„Control financiar permanent, exigent și unitar”, interviu cu Emil Hatos, prim-vicepreședintele Curții Superioare de Control Financiar, „Scînteia”, an XLII, nr. 9532, 7 iunie 1973, p. 1.

Legea nr. 2/1973 prevedea exercitarea de către Curtea Superioară de Control Financiar și a controlului financiar preventiv la ministere și la celelalte organe centrale de stat (art. 6)²⁷⁶. Evident, în această privință era preluat modelul Înaltei Curți de Conturi. Această prevedere contravenea însă organizării existente la acea dată, prin care controlul preventiv era exercitat de Ministerul Finanțelor, potrivit Legii nr. 5/1970. De aceea, pentru trecerea efectivă la desfășurarea controlului preventiv de către Curtea Superioară de Control Financiar era nevoie de o lege specială, care să rezolve contradicția dintre Legile nr. 5/1970 și nr. 2/1973. Pentru eliminarea acestei neclarități la 29 martie 1974 a fost adoptată Legea privind controlul financiar preventiv (Legea nr. 9/1974)²⁷⁷, la elaborarea căreia Curtea Superioară de

²⁷⁶ Curtea de Conturi a României..., p. 228.

²⁷⁷ Legea nr. 9/1974 (privind controlul financiar preventiv) a fost publicată în *B.Of.*, partea I, nr. 53, din 5 aprilie 1974 (p. 2-9) și republicată în *B.Of.*,

Control Financiar a avut o substanțială inițiativă și contribuție. Conform acestei legi, la nivelul fiecărui minister sau organ central de stat supus controlului preventiv al Curții (trebuie să remarcăm însă exceptarea semnificativă a Ministerului Apărării Naționale și a Ministerului de Interne) funcționa câte un controlor financiar de stat, angajat al Curții Superioare de Control Financiar, care avea, de regulă, biroul imediat lângă cel al ministrului (sau șefului organului central de stat respectiv) și care trebuia să vizeze toate cheltuielile mai importante ale ministerului (organului central de stat) respectiv. Pe de altă parte, la nivelul județelor și la cel al centralelor industriale, controlul financiar preventiv nu mai era exercitat prin organe proprii ale Curții, ci prin controlori financiari ai Ministerului Finanțelor împuterniciți de Curtea Superioară de Control Financiar.

Pentru ca o instituție să poată funcționa, ea are nevoie de un sediu. Din punctul de vedere al lui Gogu Rădulescu, esențial era ca noua instituție să fie cât mai aproape simbolic de centrul puterii și, totodată, cât mai aproape geografic de Consiliul de Miniștri, unde a continuat el însuși să activeze până în 1979 când a devenit vicepreședinte al Consiliului de Stat. De aceea, Curtea Superioară de Control Financiar a primit sediu, împreună cu alte instituții, în fosta Cazarmă a Gardienilor Publici situată în Bulevardul Ilie Pintilie (fost Bonaparte, astăzi Bulevardul Iancu de Hunedoara), în spatele Palatului Victoria. Acest sediu a putut corespunde nevoilor Curții Superioare de Control Financiar și datorită faptului că aceasta a avut un număr relativ redus de angajați. Astfel, Curtea Superioară de Control Financiar neavând un Secretariat General, atribuțiile de personal au fost îndeplinite de Consiliul de Stat, iar cele privind salarizarea, administrarea și deservirea de către Secretariatul General al Consiliului de Miniștri. Totodată, Curtea Superioară de Control Financiar nu a avut structuri în teritoriu, iar numărul de controlori financiari de stat, care compuneau secțiile de control ulterior, era

partea I, nr. 134, din 19 decembrie 1977, p. 1-7. Legea nr. 9/1974 a fost abrogată prin Legea nr. 30 din 22 martie 1991.

relativ restrâns, respectiv în fiecare din acestea erau încadrate câte 4-7 persoane, inclusiv șeful de secție.

Curtea Superioară de Control Financiar era compusă din opt secții: Secția de control al activității organelor și organizațiilor centrale; Secția de control al activității instituțiilor centrale financiare și de credit; Secția de control complex financiar-economic; Secția de control financiar preventiv; Colegiul de jurisdicție și ministerul public (în continuare Colegiul de jurisdicție); Secția de coordonare a controlului financiar-bancar; Secția plan-sinteză-documentare; Serviciul secretariat. Secțiile erau conduse de către un șef de secție, desemnat dintre controlorii financiari de stat, iar Colegiul de jurisdicție, de un șef de colegiu, desemnat dintre judecătorii financiari.

Potrivit Legii nr. 2/1973, conducerea Curții Superioare de Control Financiar aparținea unui Consiliu de conducere, ca organ deliberativ, ale cărui ședințe ordinare erau planificate să aibă loc trimestrial. Din Consiliul de conducere al Curții făceau parte, în primul rând, președintele, vicepreședinții (la început un prim-vicepreședinte și mai mulți vicepreședinți, apoi numai un vicepreședinte), secretarul de stat, șefii de secție și șeful Colegiului de jurisdicție al Curții. O particularitate a modului cum era organizată conducerea Curții Superioare de Control Financiar a constituit-o faptul că puteau fi membri ai consiliului și alte persoane, reprezentând diferite instituții. Astfel, conform legii, în Consiliul de conducere regăsim ca membri pe vicepreședintele Consiliului Suprem al Dezvoltării Economico-Sociale, vicepreședintele Consiliului Central de Control Muncitoresc al Activității Economice și Sociale, vicepreședintele Consiliului Legislativ, vicepreședintele Tribunalului Suprem, adjunctul procurorului general, directorul general adjunct al Direcției de statistică, reprezentanți ai conducerii Consiliului Financiar-Bancar, vicepreședintele Uniunii Generale a Sindicatelor din România, specialiști ai organelor centrale de control specializat ale statului, muncitori și maiștri din principalele întreprinderi industriale, de construcții și transporturi, cât și reprezentanți ai oamenilor muncii din aparatul Curții, secre-

tarul organizației de bază a Partidului Comunist Român și organizatorul grupei sindicale din Curte. Componenta nominală a Consiliului era stabilită prin Decret prezidențial, la propunerea președintelui Curții. Se observă faptul că Gogu Rădulescu a intenționat și a reușit să includă în Consiliul de conducere al Curții reprezentanți ai tuturor instituțiilor de a căror cooperare aceasta putea avea nevoie în activitatea sa.

Conducerea operativă a Curții era asigurată de președintele Curții, de prim-vicepreședintele și vicepreședinții acesteia, care împreună cu secretarul general (numit în lege secretar de stat) constituiau Biroul executiv al Consiliului. Cu toate că legea de organizare nu prevedea șefii secțiilor de control și șeful Colegiului de jurisdicție, totuși au făcut și ei parte din Biroul executiv al Consiliului de conducere, iar secretarul organizației de bază a Partidului și organizatorul grupei sindicale au fost invitați să participe la toate ședințele acestuia, care a fost astfel „lărgit”.

Principalele atribuții ale Consiliului de conducere erau: stabilirea direcțiilor principale de orientare a activității Curții și a controlului financiar-bancar în economie, examinarea și adoptarea proiectelor planurilor periodice de muncă ale Curții care urmau să fie înaintate spre aprobare „conducerii superioare”, examinarea și adoptarea proiectului raportului anual asupra activității de control financiar-bancar în economie care, de asemenea, era înaintat, spre aprobare, „conducerii superioare”, precum și aprobarea regulamentului de organizare și funcționare a Curții.

Cu toate că, potrivit legii, Consiliul de conducere hotăra, ca organ deliberativ, asupra problemelor generale privind activitatea Curții Superioare de Control Financiar, el nu avea niciun fel de atribuții privind examinarea proiectelor de rapoarte de control care urmau să fie înaintate conducerii de partid și de stat, care constituiau, de fapt, principala cale prin care erau valorificate cele mai importante constatări rezultate din controalele efectuate de Curte. Potrivit tuturor Regulamentelor de organizare și funcționare adoptate succesiv în 1973, 1974 și 1988, Biroul executiv era acela care examina, la propunerea președintelui Curții, proiectele

de rapoarte de control care urmau să fie înaintate conducerii de partid și de stat, toate celelalte rapoarte fiind promovate exclusiv de președintele Curții. Conform unei proceduri instituite începând cu 1 iulie 1988 nici examinarea nu se mai făcea însă în toate cazurile de către Biroul executiv, ci într-un cadru restrâns, respectiv de către președintele și vicepreședintele Curții, șeful de secție care a coordonat controlul, controlorii care l-au efectuat și, în funcție de natura problemelor, de către șeful Colegiului de jurisdicție, precum și de alți șefi de secție. În cazul majorității rapoartelor, la ședințele Biroului executiv erau invitați însă și reprezentanții celorlalte instituții care participaseră la acțiunile respective de control și cei ai instituțiilor controlate, astfel încât toți aceștia să-și însușească constatările și să fie evitate eventualele obiecțiuni ulterioare.

Din cele de mai sus rezultă, dacă mai era nevoie, rolul mai degrabă reprezentativ decât deliberativ pe care l-a avut, în realitate, Consiliul de conducere al Curții Superioare de Control Financiar. Pe de altă parte, procesul decizional a cunoscut în cei șaisprezece ani de existență a Curții un fenomen de concentrare la nivelul președintelui instituției, care era ajutat doar de un grup restrâns de colaboratori apropiați. Acest fenomen de golire de conținut a rolului care revenea forurilor oficiale de conducere și de personalizare crescândă a deciziei dezvăluie la nivelul Curții Superioare de Control Financiar un proces care a avut loc de altfel la nivelul majorității structurilor de conducere din România ceaușistă.

Astfel, începând cu anul 1980, când a fost desființată funcția de prim-vicepreședinte, îndeplinită până atunci de Emil Hatos, au fost desființate succesiv toate funcțiile de vicepreședinte și, în cele din urmă, și aceea de secretar de stat. În același timp, șefii secțiilor de control au fost înlocuiți în mare parte, în locul lor fiind delegați de către președinte controlori financiari de stat. S-a ajuns ca în ultimul an de existență a Curții întreaga conducere a acestei instituții să aparțină în mod nemijlocit președintelui acesteia, Gogu Rădulescu.

Personalul de specialitate al Curții, alcătuit din controlori financiari de stat, judecători financiari și procurori financiari, a fost încadrat, în cea mai mare parte, în cursul anului 1973, fiind constituit, în totalitate, din membri ai Partidului Comunist Român – ceea ce a și constituit, de fapt, principala condiție pentru numirea acestora și chiar și a personalului auxiliar. Dacă pentru angajații fără funcții de conducere sau de mare responsabilitate calitatea de membru de partid era suficientă, pentru numirea ca demnitari sau șefi de secție era necesar avizul organelor superioare de partid, ceea ce presupunea efectuarea unor verificări suplimentare de către Secția de cadre a Comitetului Central al Partidului Comunist Român.

În ceea ce privește proveniența, din punct de vedere profesional este de arătat că marea majoritate a controlorilor financiari de stat, inclusiv a acelor care au avut funcția de șef de secție fuseseră încadrați anterior în funcții propriuzise de control financiar din cadrul Ministerului Finanțelor, al altor ministere sau în sistemul bancar. Alți controlori financiari au venit din alte tipuri de funcții sau chiar funcții de conducere în ministere, bănci, întreprinderi, centrale industriale etc., trebuind mai întâi să deprindă tehnicile specifice ale controlului financiar.

Dacă în ceea ce-i privește pe controlorii financiari de stat ai Curții Superioare de Control Financiar proveniența lor a fost oarecum eterogenă, în cazul judecătorilor și al procurorilor financiari situația a fost cu totul alta. Astfel, cu o singură excepție, membrii Colegiului de jurisdicție au provenit de la instanțele judecătorești unde au îndeplinit funcții de judecător sau de magistrat asistent (la Tribunalul Suprem), iar toți procurorii financiari au provenit din Procuratură. Având în vedere că și în activitatea anterioară acești magistrați participaseră în calitate de judecători sau de procurori la soluționarea a numeroase cauze penale sau civile cu caracter economic, precum și a numeroase litigii de muncă având ca obiect răspunderea materială a angajaților, nu le-a fost necesară decât o foarte scurtă perioadă de acomodare la specificul activității jurisdicționale a Curții, diferit

totuși în unele privințe de al celorlalte instanțe de judecată, după care au fost în măsură să judece și să soluționeze inclusiv cazurile de răspundere constatate în urma controalelor Curții.

Funcționarea Curții Superioare de Control Financiar a fost reglementată prin mai multe norme interne.

Primul Regulament privind organizarea și funcționarea Curții Superioare de Control Financiar a fost cel aprobat de Consiliul de conducere al acesteia în ședința din 4 iulie 1973²⁷⁸. Acesta a fost urmat de Regulamentul aprobat de același Consiliu în ședința din 23 decembrie 1974 care, spre deosebire de primul, avea și un număr de 12 anexe constituind „fișa postului” pentru vicepreședinte, secretar general (de stat), șef de secție, șef colegiu, controlori financiari de stat, judecător financiar, procuror financiar și personalul auxiliar.

Tot în luna decembrie 1974, Biroul executiv al Consiliului de conducere a aprobat „Normele metodologice privind pregătirea și desfășurarea controlului financiar exterior, întocmirea și valorificarea actelor de control”.

În sfârșit, în ședința din 1 iulie 1988 Consiliul de conducere al Curții a aprobat un nou Regulament privind organizarea și funcționarea Curții Superioare de Control Financiar. Noutatea pe care a adus-o acest ultim regulament a constat, în principal, în aceea că prin anexa nr. 1 a fost instituită „Procedura de examinare a proiectelor rapoartelor de control la conducerea Curții Superioare de Control Financiar”. Prin aceasta însă nu s-a făcut altceva decât să fie instituită prin norme, o procedură deja îndelung practică, ceea ce a permis ca, pe baza experienței astfel dobândite, să și fie posibilă stabilirea regulilor respective. O altă prevedere nou introdusă prin acest Regulament a fost și aceea potrivit căreia șeful Colegiului de jurisdicție ar fi urmat să avizeze, din punct de vedere al legalității, măsurile propuse președintelui Curții de către șefii de secție, secretarul de stat și vicepreședintele privind aplicarea Legii nr. 2/1973, Decre-

²⁷⁸ Prin Ordinul nr. 62 din 27 august 1973 al președintelui Curții Superioare de Control Financiar în completarea acestui regulament au fost stabilite și competențele în cadrul acesteia.

tului nr. 220/1974, Codului Muncii și altor acte normative (art. 28 lit. f).

În ceea ce privește adoptarea unora dintre măsurile prevăzute de lege a fost solicitat, în câteva cazuri, avizul de legalitate din partea șefului Colegiului de jurisdicție al Curții Superioare de Control Financiar. Pe acest plan s-au comis și excese, în sensul că au existat situații când, nefiind solicitate asemenea avize, Curtea a cerut, de exemplu, conducătorilor unor ministere să interzică plecarea în străinătate a unor angajați aflați în subordinea acestora, care în acest scop au și fost dați uneori în consemn la frontieră, deși împotriva lor nu fusese formulată vreo sesizare penală care să justifice această măsură și care, de altfel, n-ar fi putut să fie dispusă decât de procuror sau de instanță; asemenea posibilități de a bloca dreptul de circulație a persoanelor nu erau prevăzute în legea Curții Superioare de Control Financiar.

De altfel, în cazul măsurilor înscrise în art. 10 lit. a)-e) din Legea nr. 2/1973 (înlăturarea și prevenirea abaterilor de la normele legale cu caracter financiar, suspendarea executării măsurilor cu caracter financiar care contravin dispozițiilor legale, suspendarea finanțării sau a creditării în cazurile în care se constată cheltuirea ilegală a fondurilor bănești în lei sau valută, risipă sau proastă gospodărire) care se dispuneau prin decizie emisă de vicepreședintele Curții, acest aviz de legalitate atrăgea incompatibilitatea șefului Colegiului de jurisdicție și minister public de a participa, ca membru al Biroului executiv, la rezolvarea întâmpinării făcute împotriva deciziei.

Prin același Regulament din 1988 au fost consacrate și alte activități desfășurate deja în anii precedenți cu participarea membrilor Colegiului de jurisdicție, cum erau: întocmirea de studii și informări documentare în colaborare cu secțiile Curții ori cu alte organe de specialitate, organizarea în cadrul Curții a dezbaterii periodice și însușirea legislației specifice și de interes general și, în sfârșit, participarea împreună cu alte organe, la consfătuiri privind activitatea jurisdicțională, în legătură cu controlul financiar. În acest sens este de amintit permanenta colaborare între Colegiul

de jurisdicție și Direcția judiciară pentru cauzele civile din Procuratura Generală cu Direcția de studii din Ministerul Justiției și cu Arbitrajul de Stat Central, în scopul clarificării și soluționării, în mod unitar, a unor probleme de drept de interes comun ivite în aplicarea legii.

În activitatea de judecată Colegiul de jurisdicție a aplicat cu consecvență soluțiile adoptate de Plenul Tribunalului Suprem în domeniul răspunderii materiale a angajaților prin deciziile de îndrumare nr. 5 din 26 iunie 1974, nr. 1 din 24 mai 1975 și, respectiv, nr. 1 din 16 februarie 1976, precum și prin numeroase decizii de speță ale Secției Civile.

Având în vedere că unele instanțe judecătorești de drept comun au judecat și cazuri de răspundere materială care intrau în competența Colegiului de jurisdicție, iar altele, dimpotrivă și-au declinat competența în favoarea acestuia, deși ar fi urmat să le soluționeze, a fost necesar ca într-un număr însemnat de cazuri procurorii financiari să solicite procurorului general exercitarea recursului extraordinar împotriva hotărârilor definitive respective.

Prin numeroasele materiale publicate în *Revista Română de Drept* și prin referirile făcute în volumul II al tratatului *Dreptul Muncii* din 1979 (apărut la Editura Științifică și Enciclopedică) și având ca autori pe Sanda Ghimpu, Ion Traian Ștefănescu, Șerban Beligrădeanu și Gheorghe Mohanu, practica jurisdicțională a Colegiului de jurisdicție a fost făcută cunoscută unui cerc larg de juriști practicieni.

II.3. Activitatea de control realizată de Curtea Superioară de Control Financiar

Deși numărul controlurilor financiari angajați la Curtea Superioară de Control Financiar a fost relativ redus, nedepășind cifra de 50 de persoane, activitatea de control a fost considerabilă. Conform dispozițiilor art. 13 din Legea nr. 2/1973, Curtea Superioară de Control Financiar exercita atribuțiile de control financiar atât prin organele de control proprii, cât și prin organele de control ale Ministerului Finanțelor, ale băncilor și ale inspecțiilor de control specializat ale sta-

tului, precum și prin personalul de specialitate din orice unitate socialistă, delegat de conducerile unităților de care acesta aparținea, la cererea Curții; în numeroase cazuri, dar întotdeauna când acțiunea respectivă viza un domeniu mai larg de activitate sau era desfășurată într-un număr important de unități, controalele au fost efectuate și cu participarea unor astfel de organe „atrase”, de predilecție ale Ministerului Finanțelor, echipele astfel constituite fiind conduse de 1-2 controlori financiari de stat ai Curții și supravegheate de șeful secției, sau ai secțiilor, care au organizat acțiunea și uneori și de vicepreședintele care le coordona.

Acest mod de lucru era posibil și datorită faptului că, tot potrivit Legii nr. 2/1973, Curtea Superioară de Control Financiar stabilea direcțiile principale de orientare a activității de control financiar-bancar, în raport de necesitățile fiecărei perioade, coordona activitatea de control financiar-bancar a organelor centrale cu astfel de atribuții, în vederea evitării paralelismelor, elaborând norme metodologice unitare privind desfășurarea activității de control financiar și verifica această activitate a organelor centrale cu astfel de atribuții. În acest scop, conform Legii nr. 2/1973, Curtea Superioară de Control Financiar examina trimestrial proiectele planurilor de activitate ale organelor cu atribuții de control financiar-bancar prezentate de Ministerul Finanțelor, de Banca Națională a României, de băncile specializate, precum și de ministere și celelalte organe și organizații centrale.

Toate aceste activități de examinare și coordonare au constituit principala atribuție a unei secții care furniza conducerii Curții Superioare de Control Financiar și celorlalte secții de control informațiile necesare și se poate afirma, trecând peste caracterul centralist al acestui sistem, că, la timpul său, acest mod de lucru a avut bune rezultate cel puțin sub aspectul disciplinării, în general, a activității de control financiar și al evitării suprapunerilor și a paralelismelor. Rolul de coordonare al Curții era deosebit de important în ceea ce privește exercitarea controlului financiar preventiv. După cum am arătat mai sus, prevederile, doar generice, din Legea nr. 2/1973 privind Curtea Superioară de

Control Financiar au trebuit să fie completate printr-o lege specială, Legea nr. 9/1974 (abrogată prin Legea nr. 30/1991), a cărei caracteristică principală era aceea că, potrivit art. 23, Curtea orienta și coordona controlul financiar preventiv, asigurând unitatea de concepție, de metodă și de organizare a acestuia pe toate treptele organizatorice ale unităților socialiste.²⁷⁹

În acest scop, Curtea Superioară de Control Financiar a elaborat, conform art. 31 din Lege, norme metodologice unitare privind desfășurarea activității de control financiar preventiv²⁸⁰, iar îndrumarea și verificarea acestei activități urma să fie asigurată de aceasta, de Ministerul Finanțelor sau de băncile și organele de control financiar intern, după caz. În sfârșit, Curtea Superioară de Control Financiar și Ministerul Finanțelor, împreună cu ministerele și celelalte organe centrale și comitetele executive ale consiliilor populare județene și al municipiului București asigurau instruirea și verificarea cunoștințelor profesionale ale celor împuterniciți să exercite controlul financiar preventiv conform Legii nr. 9/1974.

Conform acestei legi, controlul financiar preventiv era exercitat la nivelul ministerelor și al organelor centrale de stat de către controlori financiari de stat ai Curții Superioare de Control Financiar, iar la nivelul centralelor industriale, al întreprinderilor și instituțiilor de stat și al comitetelor executive ale consiliilor populare județene și al municipiului București prin organe de control aparținând Ministerului Finanțelor și băncilor, împuternicite în mod temporar de Curte, care avea și obligația să le instruiască și să le verifice periodic cunoștințele profesionale. În acest mod, Curtea Superioară de Control Financiar a putut exercita – direct sau indirect – controlul financiar preventiv și la un număr considerabil de entități din teritoriu, ceea ce a atribuit, la acea vreme, acestei activități o autoritate și eficiență deosebite.

Întrucât prevederile acestei legi nu puteau însă să fie aplicabile numai ministerelor și celorlalte organe centrale și locale de stat, prin art. 46 s-a prevăzut recomandarea

²⁷⁹ B.Of., partea I, nr. 53, 5 aprilie 1974, p. 7.

²⁸⁰ B.Of., partea I, nr. 53, 5 aprilie 1974, p. 7-8.

pentru organizațiile centrale cooperatiste și celorlalte organizații centrale obștești să stabilească, cu consultarea Curții Superioare de Control Financiar, reglementări corespunzătoare cu privire la organizarea și funcționarea controlului financiar preventiv asupra operațiilor din care derivă drepturi sau obligații patrimoniale.

Prin aceeași lege a fost instituit, pentru prima dată în legislația română, un sistem ierarhic prin care încadrarea și eliberarea din funcție a personalului cu atribuții de conducere a activității financiar-contabile, se făceau numai cu acordul organelor centrale sau teritoriale ale Ministerului Finanțelor (cu excepția Ministerului Apărării Naționale și a Ministerului de Interne unde acest acord aparținea șefului compartimentului financiar contabil din ministerul respectiv).

Conform dispozițiilor art. 1 alin. (2) din Legea nr. 2/1973, controlul financiar ulterior al Curții Superioare de Control Financiar se exercita asupra activității organelor centrale de stat, urmărind ca acestea să asigure, atât prin activitatea proprie în domeniul financiar, cât și prin îndeplinirea atribuțiilor de conducere a unităților din subordine, creșterea eficienței economice a activității în toate domeniile, sporirea continuă a fondului național de dezvoltare economico-socială, restituirea fondurilor avansate de societate, întărirea disciplinei financiare sau înlăturarea risipei.

În cei aproape 17 ani de existență ai Curții Superioare de Control Financiar, anumite sectoare, cum au fost apărarea și siguranța națională, ordinea publică, justiția ș.a., nu au făcut niciodată obiectul controalelor acesteia. Pe de altă parte, cu toate că a existat o secție de control a cărei principală atribuție era controlul activității organelor și organizațiilor centrale, cu excepția Secretariatului General al Consiliului de Miniștri, unde s-a efectuat un control de rutină la sfârșitul anilor 1970, la niciunul dintre ministere nu s-a făcut vreun control asupra activității proprii în domeniul financiar, iar la celelalte comitete executive județene, cu excepția Comitetului Executiv al Consiliului Popular al județului Sibiu, nu s-a făcut, de asemenea, niciun control de acest gen. Una dintre explicațiile acestei situații ar putea-o constitui și faptul

că la principalele ministere (exceptând Ministerul Apărării Naționale și Ministerul de Interne) Curtea Superioară de Control Financiar exercita, prin proprii săi controlori financiari de stat, controlul financiar preventiv care, prin refuzul de viză ar fi trebuit ca, în mod teoretic, să împiedice efectuarea oricărei operații nelegale, neeconomicoase sau neoportune. Tocmai de aceea, s-a considerat că activitățile de control ulterior trebuie orientate cu precădere spre nivelurile la care Curtea Superioară de Control Financiar nu exercita în mod direct controlul financiar preventiv. Au existat însă și situații când, în urma unor acțiuni de control efectuate de secțiile de control ulterior, și, în mod deosebit, de Secția de control a activității organelor și organizațiilor centrale, la întreprinderi și centrale industriale, s-a constatat că neregulile s-au produs ca urmare și a unor operații efectuate sau a unor măsuri dispuse de direcțiile generale din ministerul de resort, cu aprobarea conducerii acestuia; în asemenea situații s-au adus reproșuri vehemente controlorilor financiari de stat din Secția de control financiar preventiv, pentru că nu și-ar fi exercitat în mod corespunzător atribuțiile.

În marea lor majoritate, acțiunile de control realizate de Curtea Superioară de Control Financiar au vizat deci întreprinderi de stat, centrale industriale, uniuni cooperatiste și instituții publice; în numeroase cazuri, ele au fost extinse și la ministere sau alte organe centrale, conducerile acestora participând la identificarea și adoptarea măsurilor necesare pentru eliminarea neajunsurilor și îmbunătățirea legislației care, de regulă, erau supuse apoi spre aprobare conducerii superioare de stat și de partid.

Potrivit unei reguli instituite încă de la începutul activității Curții, finalizarea, în numeroase cazuri, a constatărilor făcute de echipele de control era efectuată cu sprijinul unuia din cei trei procurori financiari, punându-se de fapt în acest mod și bazele actelor de soluționare pe care aceștia aveau să le întocmească ulterior. Acest procedeu, denumit „conlucrare” între secțiile de control ulterior ale Curții și procurorii financiari, a avut scopul declarat de a le acorda controlorilor financiari sprijinul de specialitate în ceea ce pri-

vește încadrarea corectă a constatărilor făcute; el a avut însă și consecința că în unele cazuri, prin participarea lor, procurorii financiari au împiedicat, de fapt, efectuarea unor constatări lipsite de bază legală sau prin care ar fi fost denaturată realitatea în ceea ce privește stabilirea unor răspunderi din partea celor controlați. Aceasta a contribuit substanțial la reducerea semnificativă a numărului actelor de sesizare respinse de Colegiul de jurisdicție și chiar a numărului actelor de clasare întocmite de procurorii financiari. Desigur că acest procedeu poate fi astăzi criticat pentru faptul că nu a fost asigurată astfel separația între activitatea de control și cea jurisdicțională, însă, în circumstanțele unui regim represiv și având în vedere și mentalitatea larg răspândită în rândul organelor cu atribuții de control de a nu încheia nici un control fără constatări și eventual, fără măsuri de tragere la răspundere, el a reprezentat, într-o oarecare măsură și nu în toate cazurile, un obstacol în fața unor excese sau chiar a unor abuzuri. Atunci, cât și după înființarea Curții de Conturi, rolul pozitiv al procurorului financiar în ce privește îndrumarea activității de control încă din faza premergătoare a valorificării constatărilor a fost, de altfel, unanim recunoscut de organele de control, care au obținut din partea acestuia sprijinul competent de care aveau nevoie.

Controalele au fost diverse, iar notele de control și rapoartele alcătuite reprezintă deosebit de interesante radiografii ale modului de funcționare a României în timpul regimului socialist. Au fost evidențiate numeroase situații de indisciplină financiară, legate mai ales de plata nejustificată a unor drepturi salariale și de nereguli în încadrarea de personal²⁸¹, deficiențe în adaptarea producției la solicitările pieței externe și în asigurarea activității de service intern și extern²⁸², neîndepliniri de contracte²⁸³ etc. Unele analize ale Curții Superioare de Control Financiar erau deosebit de severe la nivelul datelor concrete, fără însă a îndrăzni să

²⁸¹ *Curtea de Conturi a României...*, p. 247-248.

²⁸² *Curtea de Conturi a României...*, p. 252-256.

²⁸³ *Curtea de Conturi a României...*, p. 263-265.

pună în discuție determinarea politică a multora dintre neîmpliniri. Astfel, la nivelul Ministerului Industriei Alimentare „pierderile pe total minister s-au dublat în anul 1988 comparativ cu anul 1987 (2.214 milioane lei față de 1.076 milioane lei), iar la 30 iunie 1989 acestea au fost de 172 milioane lei, în condițiile în care potrivit planului aprobat, unitățile în cauză trebuia să realizeze în perioada 1987-1989 (semestrul I), beneficii de 1.637 milioane lei”²⁸⁴. Unele situații erau năucitoare, dând adevărata măsură a risipei de mijloace ce caracteriza economia socialistă: „Ministerul și Centrala industrializării laptelui nu au asigurat încă utilizarea fabricii de produse lactate din Mangalia, care este nefolosită de peste zece ani. Această unitate a fost pusă în funcțiune în octombrie 1977, la o capacitate de 100 mii litri lapte/zi, cu o valoare de inventar de 58,4 milioane lei. Unitatea a funcționat doar trei luni în anul 1978, după care nu a mai fost folosită până în prezent”²⁸⁵; faptul că multe dintre spațiile acestei întreprinderi erau închiriate unor unități comerciale și de turism îngăduie totodată surprinderea unor aspecte ale economiei subterane din acea vreme.

Un fenomen cu care Curtea Superioară de Control Financiar s-a confruntat de-a lungul întregii sale existențe a fost acela al raportării nereale de către unele întreprinderi, centrale industriale ș.a. a realizării producției fizice, ceea ce, de regulă, avea drept consecință și plata nedatorată de drepturi salariale. Aceste raportări, care nu erau deloc străine nici eșaloanelor superioare ale unităților producătoare respective și nici conducerilor organelor locale de partid și de stat, se datorau, în general, caracterului nerealist al cifrelor de plan stabilite, de regulă, fără a se ține seama de capacitățile reale de producție ale unităților producătoare, condiționate, la rândul lor, de capacitățile furnizorilor de materie primă și auxiliară, dar, mai ales, de capacitatea reală de desfacere a producției-marfă vândute și încasată, care a fost determinată, la rândul său, de modul cum era alcătuit planul de stat pe ramuri de activitate. Nu este mai

²⁸⁴ *Curtea de Conturi a României...*, p. 275.

²⁸⁵ *Curtea de Conturi a României...*, p. 275.

puțin adevărat însă că la determinarea în mod nerealist a unor cifre de plan și sarcini de producție au contribuit, într-o mare măsură, chiar cei care urmau să le aducă la îndeplinire, din dorința de a se asigura astfel de aprecieri corespunzătoare din partea organelor superioare în ceea ce privește capacitatea lor de organizatori ai procesului de producție, mai cu seamă când se pune problema realizării sarcinilor de export. Pe de altă parte, veniturile ce trebuiau asigurate cu regularitate celor angajați în producție nu puteau fi obținute decât denaturând, de cele mai multe ori, realitatea, în caz contrar existând riscul unor convulsii sociale de care regimul nu avea nevoie.

În acest context, cu toate că în urma controalelor sale Curtea Superioară de Control Financiar a descoperit numeroase cazuri de raportări nereale, nu s-a acționat și în scopul tragerii la răspundere a celor care le-au săvârșit pentru că aceasta ar fi atras, pe de o parte, recuperarea de la personalul muncitor a unor drepturi salariale plătite în ultimul an, dar și, pe de altă parte, obligația de a stabili, inclusiv răspunderea celor care au încurajat sau, cel puțin, au tolerat aceste raportări.

În consecință, singurele măsuri care s-au luat în urma controalelor au fost acelea privind recalcularea rezultatelor financiare ale unității respective raportate nereale și, eventual, deducerea din veniturile salariale viitoare ale personalului angajat, a sumelor nedatorate plătite, însă, datorită caracterului sistematic pe care ajunseseră să-l aibă raportările nereale, aceste măsuri nu aveau decât un caracter formal.

Dacă, în general, în activitatea de judecată a Coiegiului de jurisdicție, conducerea Curții nu a intervenit în mod direct, acestuia i-au fost aduse, în schimb, imputări cu privire la o așa-zisă ineficiență constând, în principal, în frecvența ridicată a cazurilor în care, prin hotărârile pronunțate, actele de imputare erau anulate, de regulă, pentru motive de nelegalitate.

Această situație s-a ivit și a luat amploare, îndeosebi, în legătură cu modul în care în perioada 1977-1983 cooperati-vele agricole de producție și asociațiile economice intercoo-

peratiste procedau pentru recuperarea, în condițiile prevăzute de statutele aprobate prin Decretul Consiliului de Stat nr. 346/1977²⁸⁶, a pagubelor constatate, de regulă, în urma controalelor făcute de organele de control ale Băncii pentru Agricultură și Industrie Alimentară și ale inspectoratelor sanitar-veterinare.

Astfel, având în vedere că, potrivit dispozițiilor art. 8 lit. d) din Legea nr. 2/1973, competența de judecată a Colegiului de jurisdicție al Curții Superioare de Control Financiar era atrasă de participarea la producerea pagubelor în valoare mai mare de 20.000 lei a conducătorului unității socialiste cu personalitate juridică și că, în cazul cooperativei agricole de producție sau a asociațiilor intercooperatiste, era necesar, prin urmare, ca împotriva președinților acestora să fie emis un act de imputație valabil din punct de vedere statutar, un număr foarte important al acestora au fost anulate de Colegiul de jurisdicție, în principal, pentru motivul că tragerea la răspundere materială a președintelui și a celorlalți membri ai consiliului de conducere nu fusese hotărâtă, cum prevedeau statutele respective, de adunarea generală a cooperativei agricole de producție sau a asociației, ci chiar de însuși consiliul de conducere din care aceștia făceau parte (uneori chiar de noul președinte împotriva fostului președinte). Un alt motiv putea fi și acela că hotărârea adunării generale a fost adoptată peste termenul legal calculat de la data luării la cunoștință de către aceasta a pagubei cauzată unității. Prin Decretul Consiliului de Stat nr. 93 din 28 martie 1983²⁸⁷, unele din carențele celor două statute au fost depășite, însă, în practică, noile prevederi nu au fost aplicate decât într-un număr restrâns de cazuri. În schimb, s-a pus astfel capăt învinuirilor aduse Colegiului de

²⁸⁶ *B.Of.*, partea I, nr. 105, 4 octombrie 1977, p. 1-27.

²⁸⁷ *B.Of.*, partea I, nr. 18, 28 martie 1983: Decret al Consiliului de Stat privind aprobarea statutelor organizațiilor socialiste în agricultură (p. 1) și, de asemenea, textele statutelor adoptate: al cooperativei agricole de producție (p. 2-13), al asociației economice intercooperatiste (p. 13-18), al cooperării și asocierii cooperativei agricole de producție cu unități de stat (p. 18-23) și statutul consiliului unic agroindustrial de stat și cooperatist (p. 23-28).

jurisdicție referitor la numărul actelor de imputare anulate pentru motive de nelegalitate. Criticile aduse Colegiului de jurisdicție nu au încetat însă de această dată pentru că actele de imputare erau anulate pentru motive de netemeinicie. Era vorba de imputarea în sarcina unor specialiști din sectorul agricol cooperatist a unor pierderi produse prin mortalități de animale sau de nerealizarea unor recolte, în condițiile în care nu se făceau răspunzători.

Trebuie subliniat faptul că judecarea de către Colegiul de jurisdicție a cauzelor cu care era investit, decurgea, fără excepție, în condiții de normalitate, respect pentru adevăr și de profesionalism, ceea ce nu de puține ori a determinat ca unii dintre avocații pledanți să-și manifeste în mod public surprinderea pe care n-au întârziat să o comunice în mod public și celorlalți colegi de profesie. Această atitudine din partea judecătorilor cât și a procurorilor financiari a contrabalansat, de altfel, imaginea pe care și-o crease Curtea în rândul celor supuși controlului ei, ca urmare a luării uneori a unor măsuri administrative disproporționat de aspre în raport cu gravitatea reală a abaterilor constatate, din care unele nici nu se înscriau în prevederile Legii de organizare și funcționare a Curții sau în Legea nr. 1/1970 privind organizarea și disciplina muncii.

Se pare că acesta a fost, de altfel, unul din motivele pentru care, după Revoluția din Decembrie 1989, noua putere a acceptat ca locul Curții Superioare de Control Financiar, desființată la 22 decembrie 1989 odată cu Consiliul de Stat, să fie luat de un nou organism de control, respectiv Corpul de Control al primului-ministru, în care a fost preluată și a funcționat o bună parte a personalului acesteia, în pofida caracterului politic al activității fostei Curți.

Acest aspect al activității magistraților financiari, deși cunoscut fără îndoială de conducerea Curții, n-a format însă niciodată obiect al unor aprecieri pozitive din partea acesteia ci, dimpotrivă, a fost chiar de natură să creeze suspiciuni, fiind caracterizat drept o atitudine nejustificat de binevoitoare din partea judecătorilor și a procurorilor financiari față de persoanele împricinate în fața cărora Curtea trebuia să

apară, în toate ipostazele, drept un organ represiv, chiar dacă, în realitate, cel puțin privit din punctul de vedere al activității de judecată în materia răspunderii materiale, Colegiul de jurisdicție era, ca de altfel toate celelalte instanțe judecătorești, inclusiv Tribunalul Suprem, doar un organ de jurisdicția muncii. De altfel, și executarea hotărârilor Colegiului de jurisdicție se făcea chiar și în cazurile constatate de organele de control ale Curții pe căile prevăzute de *Codul Muncii*, Legea nr. 2/1973 neprevăzând o altă activitate.

În legătură cu aceasta ar mai fi de spus că din analizele făcute an de an de către Ministerul Justiției cu privire la activitatea de soluționare de către instanțele judecătorești a contestațiilor împotriva deciziilor de imputare ce intrau în competența lor a rezultat că procentul de menținere a acestora (situat aproape invariabil în jurul a 23-24%) a fost, de regulă, mult inferior celui obținut, în general, de Colegiul de jurisdicție al Curții, ceea ce este de natură să demonstreze că învinuirile și suspiciunile formulate la adresa judecătorilor și procurorilor financiari, pe motiv că ar manifesta prea multă îngăduință cu ocazia judecării cazurilor respective, au fost neîndreptățite.

Un alt motiv pentru care au fost aduse, la un moment dat, învinuiri pentru ineficiență în activitatea Colegiului de jurisdicție din cadrul Curții, a fost acela că nu acționează în scopul identificării cazurilor de răspundere privind persoane având funcții la care se refereau dispozițiile art. 8 lit. a) și b) din Legea nr. 2/1973 (adjuncți de miniștri, vicepreședinți de comitete executive, directori de centrale industriale etc.), pe care organele de control financiar proprii ale instituțiilor respective le-ar fi mușamalizat.

În argumentarea acestei învinuiri, conducerea Curții invoca, adesea, faptul că aceasta nu fusese înființată doar în scopul de a judeca în locul instanțelor de drept comun acele cazuri mărunte cu care era investită prin contestațiile făcute împotriva actelor de imputare – al căror număr era, în adevăr, preponderent în activitatea Colegiului de jurisdicție

- realul său scop constituindu-l judecarea cazurilor prevăzute de art. 8 lit. a) și b) din Legea din 1973. Deși acest argument era, în principiu, corect, în condițiile în care organele de control proprii ale Curții nu făceau ele însele decât rareori constatări de această natură privind cele două categorii de cazuri, pretenția ca activitatea de identificare a lor să fie realizată prin membrii Colegiului de jurisdicție nu era în realitate decât un mijloc de a justifica această carență a activității de control în fața Conducerii Superioare. Pentru a se da satisfacție conducerii Curții (președinte și Birou executiv), judecătorii și procurorii financiari au efectuat în acest sens unele demersuri care n-au fost însă urmate de rezultate pentru motivul că preținsele cazuri „mușamalizate” nu existau în realitate, fiind doar produsul unor presupuneri neidentificate. Realizându-se în cele din urmă absurditatea acestei cerințe s-a renunțat la ea fără a mai fi vreodată reluată nici măcar vreo discuție în acest sens. De altfel, ar fi fost și impropriu ca la această acțiune să ia parte și judecătorii financiari, care, pe lângă faptul că nu aveau astfel de atribuții (potrivit Regulamentului de organizare și funcționare), ar fi fost și incompatibili să participe la judecarea cazurilor pe care tot ei le-au identificat.

În ultimul an al existenței Curții Superioare de Control Financiar, din ordinul președintelui acesteia s-a procedat la un control asupra activității de judecată și a procurorilor financiari, de la începutul funcționării Curții și până la data respectivă. Ca urmare a acestui control și având în vedere că de mai mult timp în jurul activității acestora din urmă fusese creată o atmosferă nefavorabilă și după ce trei judecători financiari au fost îndepărtați pe motivul unei origini sociale nesănătoase - „descoperită” abia după 15 ani de la angajare - ori pensionați cu forța, a fost inițiată o acțiune de reînnoire a colectivului, care însă nu a mai putut fi dusă până la capăt datorită evenimentelor din decembrie 1989. La 7 decembrie 1989, la recomandarea șefului Colegiului de jurisdicție - care fusese numit la 1 noiembrie 1989 - Biroul executiv al Consiliului de Conducere a hotărât îndepărtarea din funcție a doi judecători financiari și a unui procuror fi-

nanciar pentru deficiențele și lipsurile din activitate. În realitate, acuzațiile erau nefondate, motivul îndepărtării fiind modul în care aceștia înțeleseseră să judece un caz de răspundere constat de organele Curții, dar în legătură cu care ar fi urmat ca de atunci înainte să se facă cercetări administrative.

Una dintre preocupările Curții Superioare de Control Financiar a fost și aceea de a contribui la îmbunătățirea reglementărilor care guvernau, în general, activitatea de prevenire, de constatare și de recuperare a pagubelor, în scopul de a asigura un cadru corespunzător de lucru pentru toate unitățile economice și administrative interesate precum și posibilitatea pentru toate organele de jurisdicția muncii de a soluționa complet și corect cazurile de răspundere cu care erau investite.

Este astfel de menționat participarea specialiștilor Curții Superioare de Control Financiar – economiști și juriști – la elaborarea și dezbaterile în cadrul unor cercuri largi de economiști cu funcții de conducere și de control din instituțiile de control și din întreprinderile cele mai importante din țară a proiectului Legii nr. 9 din 29 martie 1974 privind controlul financiar preventiv, pe care, potrivit prevederilor Legii nr. 2/1973, ea însăși l-a exercitat prin secția de specialitate, la ordonatorii principali de credite ai bugetului republican, respectiv la ministere, precum și prin împuterniciții săi la centrale industriale, întreprinderi, instituții și comitete executive județene.

Întrucât din activitatea de soluționare a unor cazuri de răspundere materială ce intrau în competența Colegiului de jurisdicție se constataseră numeroase neajunsuri, prin Hotărârea din 13 decembrie 1975 a Consiliului de conducere a Curții Superioare de Control Financiar și a Biroului executiv al Consiliului de conducere al Ministerului Finanțelor din 25 decembrie 1975, au fost aprobate „Normele privind emiterea și conținutul deciziilor de imputare, precum și comunicarea acestora și urmărirea celor obligați la dezdăunări”²⁸⁸,

²⁸⁸ B.Of., partea I, nr. 5, 2 februarie 1976, p. 5-6.

a căror valabilitate a încetat abia prin intrarea în vigoare a noului Cod al Muncii²⁸⁹, care le-a abrogat.

De asemenea, la propunerea Curții Superioare de Control Financiar, prin Decretul nr. 63 din 25 martie 1981 „cu privire la modul de recuperare a unor pagube aduse avutului obștesc”²⁹⁰, au fost reglementate diverse aspecte privind răspunderea materială. În general, organele de jurisdicție a muncii constatau fie că paguba era mai mare decât cea imputată, fie că nu fusese produsă în realitate de persoana căreia i s-a imputat, ci de către o altă sau alte persoane, dar împotriva cărora nu se mai putea lua nicio măsură de tragere în mod direct la răspundere materială din cauză că termenul inițial pentru emiterea deciziei de imputare era epuizat. O reglementare oarecum asemănătoare rezultă din Regulamentul adoptat de Plenul Curții de Conturi la data de 4 noiembrie 2010, în sensul că în cazul în care prejudiciul nu a fost stabilit ca întindere de către directorul unității controlate, procedura de valorificare a raportului de control se reia, urmând ca șeful departamentului/directorul Camerei de Conturi să emită o nouă decizie cuprinzând măsurile ce se impun.

Potrivit Decretului nr. 63/1981, organul competent avea posibilitatea ca în termen de șase luni de la rămânerea definitivă a hotărârii să ia măsuri de recuperare a pagubei reale de la persoana care a provocat-o, prin emiterea, dar numai o singură dată, a unei noi decizii de imputare, ceea ce Codul Muncii, în vigoare la acea dată, nu prevedea. Acest decret, ale cărui dispoziții au fost aplicate după 1990 de instanțele judecătorești și chiar și după 1993 de instanțele Curții de Conturi, a fost abrogat abia prin intrarea în vigoare a noului Cod al Muncii din anul 2003.

În sfârșit, în timpul existenței Curții Superioare de Control Financiar, constatându-se că unii conducători de unități socialiste deși au săvârșit deturnări de fonduri, nu au provocat însă și pagube avutului obștesc – având în vedere că

²⁸⁹ Legea nr. 53 din 24 ianuarie 2003, publicată în *M.Of.*, partea I, nr. 72, 5 februarie 2003.

²⁹⁰ Publicat în *B.Of.*, partea I, nr. 17, 25 martie 1981, p. 6.

bunurile rezultate au rămas în patrimoniul acestora -, a existat o inițiativă pentru un proiect de decret prin care să fie incriminate faptele având această factură, urmând ca în forma simplă acestea să fie caracterizate drept „abateri cu caracter financiar”, iar în forma agravată, infracțiuni. Acest proiect care a fost supus unor îndelungate discuții a fost promovat prin Decretul nr. 99/1983 prin care a fost introdus în Codul penal, art. 302/1 „Deturnarea de fonduri”.

O particularitate a activității de judecată a Colegiului de jurisdicție al Curții a fost că acesta judeca atât în fond, cât și în recurs cauzele ce intrau în competența sa, motiv pentru care judecătorii financiari puteau face parte, după caz, din oricare din completele constituite în acest scop, cu condiția, desigur, ca aceia care au judecat fondul să nu participe la judecarea aceleiași cauze sau să o rejudece în fond și după casare.

Cu timpul însă, s-a creat un fel de specializare în sensul că recursurile au fost judecate, în principal, de anumiți judecători financiari, ceea ce nu a exclus însă ca, atunci când a fost necesar, aceștia să participe și la judecarea, în primă instanță, a unor cauze. Au fost însă și cazuri în care, din cauza situației de incompatibilitate în care se aflau, unii judecători nu au mai putut să participe la judecarea în fond, după casare, a unor cauze, motiv pentru care șeful Colegiului de jurisdicție a dat delegație unui procuror financiar pentru a participa în calitate de judecător la judecarea acestora.

Aceste aspecte au fost total eliminate din activitatea instanțelor Curții de Conturi în sensul că judecarea în recurs a cauzelor a intrat în competența exclusivă a Secției jurisdicționale, constituită din consilieri de conturi, judecătorii financiari ai colegiilor jurisdicționale neputând participa, sub nicio formă, la judecarea în această fază a procesului.

Tot o particularitate a activității jurisdicționale a Curții Superioare de Control Financiar a constituit-o și modul în care se proceda la judecarea cazurilor privind persoanele prevăzute de art. 8 lit. a) din Legea nr. 2/1973, respectiv ordonatorii principali de credite ai bugetului republican, alții decât membrii Consiliului de Miniștri și ceilalți conducători de

organe centrale aleși de Marea Adunare Națională; alte persoane numite prin decret sau hotărâre a Consiliului de Stat sau hotărâre a Consiliului de Miniștri; prim-vicepreședinții, vicepreședinții și secretarii comitetelor executive ale consiliilor populare județene și al municipiului București; președinții, prim-vicepreședinții, vicepreședinții și secretarii organizațiilor centrale cooperatiste și obștești. Astfel, actele de control cu privire la faptele și persoanele făcând parte din această categorie, erau supuse examinării președintelui Curții care institua comisii speciale de analiză a constatărilor, iar pe baza concluziilor acestora prezenta cazurile Consiliului de Stat sau, după caz, Consiliului de Miniștri. Sesizarea Colegiului jurisdicțional se făcea numai după ce era obținută aprobarea Consiliului de Stat sau a Consiliului de Miniștri, iar judecarea acesteia se făcea de către un complet format din trei membri, desemnat de Consiliul de Stat sau de Consiliul de Miniștri la propunerea președintelui Curții, din care puteau face parte membri ai Biroului executiv sau alți membri ai consiliului Curții, șefi de secție și ai Colegiului de jurisdicție sau deputați ai Marii Adunări Naționale. În legătură cu aceasta trebuie menționat că, de altfel, unicul caz în care a fost antrenată și răspunderea unui ministru – Dumitru Nistor, ministru adjunct la Ministerul Industriei Construcțiilor de Mașini Grele – privea livrarea în 1975 a unor fabrici de pâine în Irak²⁹¹. Acest caz a fost descoperit și instrumentat nu de vreuna din secțiile de control financiar ulterior ale Curții, ci de Secția de control preventiv.

Dacă în ceea ce-i privește pe ordonatorii de credite ai bugetului republican și celelalte persoane numite de Consiliul de Stat sau de Consiliul de Miniștri, prim-vicepreședinții, vicepreședinții și secretarii comitetelor executive ale consiliilor populare județene, atribuția Consiliului de Stat sau a Consiliului de Miniștri de a aproba sesizarea Colegiului de

²⁹¹ *Curtea de Conturi a României...*, p. 256-258. De remarcat totodată și moderația sancțiunilor materiale la acest nivel: amenda echivalentă cu două salarii lunare, care apoi a fost „iertată” prin decizia lui Gogu Rădulescu și faptul că „împlicinatul” și-a pierdut funcția de ministru adjunct, fiind mutat ca director general la o fabrică din Bistrița.

jurisdicție era firească, în cazul președinților, a prim-vicepreședinților, a vicepreședinților și secretarilor organizațiilor centrale cooperatiste și obștești, această procedură era cel puțin discutabilă ținând seama că, totuși, aceste organizații care erau, de regulă, membre ale unor foruri internaționale, aveau o anumită autonomie.

În sfârșit, prin aceeași Lege nr. 2/1973 s-a prevăzut că președintele Curții exercita dreptul de control asupra hotărârilor definitive pronunțate de Colegiul de jurisdicție împotriva cărora putea declara recurs extraordinar, în termen de 1 an, dacă socotea că prin aceste hotărâri s-a adus o încălcare esențială legii sau că sunt netemeinice. Recursul extraordinar era judecat de un complet format din șapte membri, desemnat de președintele Curții, dintre judecătorii financiari și șefii de secții, alții decât cei care s-au pronunțat în cauză, completul fiind prezidat de unul din vicepreședinți. În decursul celor aproape 17 ani de existență, numărul recursurilor extraordinare pe care le-a declarat președintele acesteia, la propunerea procurorilor financiari, a fost relativ redus și nu în toate cazurile completele de judecată constituite în acest sens, le-au și acceptat, pe unele din acestea respingându-le. Au fost însă și cazuri în care această cale de atac a fost exercitată la presiunea președintelui Curții.

Prin derogare de la dreptul comun, ședințele de judecată ale Colegiului de jurisdicție, ca instanță de fond și de recurs, nu erau publice, numai conducerea Curții putând decide când dezbaterile aveau loc în ședință publică, ceea ce nu s-a întâmplat niciodată.

Printre persoanele care de-a lungul celor aproape 17 ani de existență a Curții Superioare de Control Financiar au avut calitatea de justițiabili s-au aflat și câteva personalități ale lumii științifice sau culturale împotriva cărora forurile ierarhic superioare instituțiilor pe care le conduceau au emis decizii de imputare pentru recuperarea unor pretinse pagube cauzate ca efect al actelor de dispoziție sau de administrare făcute.

Sunt aici de amintit cazurile privind pe academician dr. Ana Aslan, director al Institutului de Geriatrie și Gerontologie, căreia Ministerul Sănătății i-a imputat unele drepturi

salariale acordate personalului acestui institut, pe prof. dr. Veceslav Harnaj, președinte al Apimondia (Federația Internațională a Apicultorilor) între 1965 și 1985, căruia i s-a imputat propria indemnizație de conducere sau pe maestrul Ion Voicu, director al Filarmonicii de Stat, căruia Ministerul Culturii i-a imputat contravaloarea unor instrumente muzicale furate de autori necunoscuți din autocarul lăsat fără pază, cu care membrii orchestrei simfonice se aflau în turneu în Italia. Un caz mai aparte l-a constituit, de asemenea, și cel privindu-l pe maestrul Iosefini, pe atunci director al Circului de Stat din București, căruia i s-a imputat parte din diurnele plătite unor membri ai trupei care s-a deplasat în Emiratele Arabe Unite, precum și alte cheltuieli făcute cu această ocazie. Și în aceste procese, Colegiul de jurisdicție a manifestat ca, de altfel, în toate celelalte cazuri venite spre judecare, o grijă deosebită pentru stabilirea realelor împrejurări în care avuseseră loc faptele respective și pentru încadrarea corectă a acestora în prevederile legale precum și pentru identificarea, eventual, și a altor modalități de recuperare a prejudiciilor, așa cum s-a procedat, de exemplu, în cazul instrumentelor muzicale furate din autocarul Filarmonicii de Stat, când maestrului Ion Voicu i s-a îngăduit înlocuirea în natură a instrumentelor furate, fără a se mai proceda la recuperarea bănească a valorii acestora.

Prin H.C.M. nr. 68/1970 a fost reglementată stabilirea și sancționarea contravențiilor privind disciplina financiară²⁹². Potrivit dispozițiilor art. 10 lit. h) din Legea nr. 2/1973, Curtea Superioară de Control Financiar avea dreptul să constate și să aplice, prin personalul său cu atribuții de control, în condițiile legii²⁹³, sancțiunile contravenționale pentru care competența revine personalului de control financiar-bancar, respectiv celui prevăzut de art. 3 din H.C.M. nr. 68/1970. Prin Legea nr. 9/1974 privind controlul financiar preventiv au fost, de asemenea, instituite contravenții specifice acestui do-

²⁹² *B.Of.*, partea I, nr. 6, 13 februarie 1970 (p. 40-42), republicată în *B.Of.*, partea I, nr. 13 din 1 februarie 1972.

²⁹³ Legea nr. 32/1968 (privind stabilirea și sancționarea contravențiilor), modificată prin Decretul nr. 505/1970.

meniu, noutatea fiind însă aceea că, în ceea ce privește contravențiile constatate și sancțiunile aplicate de persoanele cu atribuții de control al Curții Superioare de Control Financiar, plângerile se adresau Curții și se rezolvau de către Colegiul de jurisdicție al acesteia, hotărârile date fiind definitive și executorii (art. 37)²⁹⁴.

În ceea ce privește însă contravenția prevăzută de lit. e) a acestui articolului 37 (nestabilirea prin ordine sau decizii a persoanelor care exercită controlul financiar preventiv, a operațiilor și a documentelor pe care trebuie să le verifice aceste persoane), săvârșită de ordonatorii principali de credite ai bugetului republican, care sunt membri ai Consiliului de Miniștri, de ceilalți conducători ai organelor centrale de stat aleși de Marea Adunare Națională, precum și de ordonatorii principali de credite ai bugetelor județene și al municipiului București, potrivit aceleiași Legi nr. 9/1974, constatarea se făcea de organul Curții Superioare de Control Financiar, iar sancțiunea era aplicată de președintele Curții, fără să se prevadă însă dacă împotriva acestei măsuri cel în cauză putea să exercite și vreo cale de atac.

II.4. Bilanțul activității Curții Superioare de Control Financiar

Nu este ușor de judecat azi rolul Curții Superioare de Control Financiar. În mod evident, ea și-a avut locul ei în cadrul sistemului de control al regimului Ceaușescu, iar activitățile sale, chiar și atunci când au fost justificate și au evidențiat nereguli sau ilegalități indiscutabile, au servit în primul rând la consolidarea acestui regim. Pe de altă parte, în condițiile generalizării voluntarismului în conducerea economiei, când de la cel mai înalt nivel se luau decizii în totală contradicție cu cele mai elementare principii economice, ideea de a asigura prin activitățile de control ale Curții „creșterea eficienței activității economice în toate domeniile, [...] întărirea disciplinei financiare și a răspunderii pentru

²⁹⁴ B.Of., partea I, nr. 53, 5 aprilie 1974, p. 9.

folosirea banului public, înlăturarea risipei”²⁹⁵ era oarecum suprarrealistă. De altfel, imposibilitatea de a trage concluziile politice ale multor neajunsuri constatate a grevat asupra activității Curții Superioare de Control Financiar în toată perioada sa de existență, dar mai ales în anii 1980. Având în vedere imunitatea de fapt de care beneficiau vârfurile politice ale sistemului comunist, Curtea Superioară de Control Financiar a trebuit să se limiteze la urmărirea și sancționarea persoanelor aflate la nivelurile inferioare de conducere și mai ales a celor aflate pe funcții de execuție. Ea a fost deci inevitabil un instrument de control al vârfurilor regimului asupra tehnocrației economice, ca și, într-o măsură mai mică, asupra administrației.²⁹⁶

Această condiționare generală ținea de natura opresivă a regimului politic din România comunistă, și era deci, într-un fel, independentă de voința și activitatea concretă a persoanelor implicate în funcționarea Curții Superioare de Control Financiar. O dreaptă judecată trebuie însă să evidențieze și contribuția specifică a oamenilor și instituțiilor la evoluția concret-istorică. Or, din acest punct de vedere se poate aprecia faptul că, dincolo de multele aspecte negative, mulți dintre angajații Curții Superioare de Control Financiar s-au străduit în mod sincer să-și îndeplinească atribuțiile în bune condiții, iar Curtea în ansamblul său a contribuit la limitarea neregulilor existente în economie și a pagubelor produse avutului obștesc. De aceea, cu toate limitele sale, rolul Curții Superioare de Control Financiar în ceea ce privește patrimoniul economic al țării poate fi apreciat ca pozitiv, mai ales dacă îl raportăm la puținătatea mijloacelor folosite.

Evident, eficacitatea activității Curții Superioare de Control Financiar ar fi fost mult mai mare dacă ar fi putut fi trase toate concluziile de pe urma constatărilor realizate prin activitatea sa de control. Această problemă nu este însă valabilă numai pentru regimul comunist, deși a cunoscut forme specifice în cadrul acestuia.

²⁹⁵ *Curtea de Conturi a României...*, p. 228.

²⁹⁶ Vladimir Pasti, *România în tranziție. Căderea în viitor*, Nemira, București, 1995, p. 60-69.

Pe un plan mai larg, experiența Curții Superioare de Control Financiar a servit și la reorganizarea activităților de control financiar de după 1990. Astfel, unii dintre specialiștii care au lucrat la Curtea Superioară de Control Financiar au activat apoi în cadrul Corpului de control al primului ministru, al Departamentului de Control al Guvernului, al Curții de Conturi a României sau al altor instituții. În elaborarea legislației referitoare la activitatea de control financiar s-a ținut cont și de aspectele pozitive și de cele negative desprinse din experiența activității Curții Superioare de Control Financiar. Deosebit de importantă a fost conștientizarea unora dintre carențele tehnice ale organizării și activității Curții Superioare de Control Financiar, care a îngăduit evitarea unor erori în alcătuirea și funcționarea Curții de Conturi a României în perioada de după 1992.

III. Curtea de Conturi a României (1992-2014)

III.1. Desființarea Curții Superioare de Control Financiar și problemele controlului financiar în anii 1990-1992

Revoluția Română din decembrie 1989 a pus capăt regimului comunist. Izbucnită din preaplina nemulțumirilor acumulate de-a lungul anilor, ea a îmbrăcat – spre deosebire de „revoluțiile de catifea” din celelalte țări ale Europei central-răsăritene – o formă violentă, de stihie care în câteva zile a măturat un regim politic ce părea de neînlăturat. Dincolo de formele sale concrete de desfășurare, dincolo de discuțiile care continuă în legătură cu raporturile dintre sutele de mii de oameni care au ieșit în stradă și diversele instituții și forțe care s-au amestecat în desfășurarea evenimentelor și au încercat să le direcționeze conform intereselor lor, este general acceptat faptul că în focul Revoluției accentul a căzut pe negarea regimului ceaușist, și nu pe construcția unui anume model instituțional care să înlocuiască pe cel încă existent. De aceea, Revoluția mai întâi a măturat întregul ansamblu instituțional al dictaturii ceaușiste, și abia mai târziu s-a pus problema edificării unor noi instituții. Astfel, încă din seara zilei de 22 decembrie 1989, comunicatul în zece puncte al Consiliului Frontului Salvării Naționale stabilea în preambulul său: „Consiliul de Stat și instituțiile sale își încetează activitatea.”²⁹⁷ Deși este evident că niciunul dintre autorii comunicatului nu se gândise în acel moment în mod special la Curtea Superioară de Control Financiar, aceasta era și ea, ca organ subordonat Consiliului de Stat, cuprinsă în această prevedere.

Instituțiile nu dispar însă instantaneu, mai ales când nimeni nu le monitorizează decesul. Iar în focul Revoluției, nimeni nu avea timp de asemenea monitorizări. Pe de altă parte, climatul general al zilelor de la sfârșitul lui decembrie

²⁹⁷ Bogdan Murgescu (coord.), *Istoria României în texte*, Corint, București, 2001, p. 397.

1989 era de așa natură, încât nimeni nu-și mai propunea continuarea activităților de control anterioare, și cu atât mai puțin declanșarea unor noi controale. În fine, dar nu în cele din urmă, Curtea Superioară de Control Financiar avea un sediu, avea un personal, avea anumite dotări și o multitudine de acte în cercetare sau în lucru, care nu dispăreau doar prin simpla declarație de încetare a existenței Consiliului de Stat și a instituțiilor dependente de acesta.

Ca și în cazul altor instituții similare, soluția a fost continuarea tacită a funcționării instituțiilor oficial desființate până la adoptarea unor măsuri concrete de lichidare sau de tranziție. Astfel, personalul Curții Superioare de Control Financiar – controlori financiari de stat, procurori și judecători financiari – a continuat să fie angajat și retribuit și, totodată, să se prezinte la lucru în sediul instituției, care se afla în spatele clădirii Consiliului de Miniștri din Piața Victoriei, deci practic în apropierea nemijlocită a guvernului post-decembrist. Pe de altă parte, pentru angajații respectivi era evident că această situație nu putea să dureze la nesfârșit și de aceea ei au început să se agite pentru găsirea unei soluții care să asigure perpetuarea instituției și continuarea activității personalului său. Astfel, încă din 25 decembrie 1989 un grup de economiști și juriști din cadrul Curții Superioare de Control Financiar a solicitat reorganizarea instituției, „în cadrul noilor structuri democratice ale puterii”, „sub vechea denumire de Curtea de Conturi a României, ca organ de control specializat al statului, așa cum există în majoritatea țărilor din lume”²⁹⁸. La începutul lui ianuarie 1990, această propunere a fost însușită atât de conducerea operativă a Curții, reprezentată de Biroul executiv al Consiliului de conducere al C.S.C.F. – fostul președinte al Curții Superioare de Control Financiar, Gogu Rădulescu, era deja închis împreună cu ceilalți membri ai Comitetului Politic Executiv al Comitetului Central al Partidului Comunist Român –, cât și de nou-creatul Comitet Provisoriu al Frontului Salvării Naționale alcătuit la nivelul Curții. În cadrul demersurilor pentru organizarea unei noi instituții, care să

²⁹⁸ *Curtea de Conturi a României...*, p. 286-288.

preia atribuțiile și personalul Curții Superioare de Control Financiar, cele două organisme au înaintat mai multe propuneri Consiliului Frontului Salvării Naționale, care la acea dată era organul suprem al puterii de stat în România post-decembristă. Pentru a da substanță solicitării lor, cele două organisme de conducere din fosta Curte Superioară de Control Financiar au elaborat chiar un decret-lege de înființare a Curții de Conturi a României și o expunere de motive în acest sens, datate 15 ianuarie 1990.²⁹⁹ Discuțiile la nivelul Consiliului Frontului Salvării Naționale s-au dovedit însă destul de complicate, unii factori de decizie invocând excesele – reale sau presupuse – ale unor controale efectuate înainte de 1989, motiv pentru care nu s-a putut contura un consens în direcția continuării activității Curții Superioare de Control Financiar. Cu toate acestea, îndeosebi grație diligențelor lui Oliviu Tocaciu, pe atunci membru important al Consiliului Frontului Salvării Naționale, o bună parte din personalul de specialitate al fostei Curți Superioare de Control Financiar a fost preluat, în cele din urmă, de Corpul de control economico-financiar al primului-ministru al Guvernului, înființat prin Decretul nr. 94 din 7 februarie 1990³⁰⁰, decret prin care a fost totodată desființată juridic Curtea Superioară de Control Financiar și a fost abrogată Legea nr. 2/1973. Deși Corpul de control economico-financiar al primului-ministru i-a preluat pe unii dintre angajații fostei Curți Superioare de Control Financiar, în cadrul său aceștia au avut o pondere în scădere, preponderența câștigând-o relativ rapid specialiștii veniți din alte domenii de activitate, în condițiile speciale de după Revoluție. Pe de altă parte, noua instituție avea atribuții de control limitate la bugetul de stat și la activitățile financiare ale administrației de stat și nu mai avea atribuții jurisdicționale, litigiile aflate în curs de judecare de către Curtea Superioară de Control Financiar trecând la instanțele judecătorești obișnuite. De aceea, se poate aprecia că soluția din februarie 1990 nu răspundea decât în mică măsură demersurilor angajaților fostei Curți Superioare de Control Financiar și crea doar un

²⁹⁹ *Curtea de Conturi a României...*, p. 288-289.

³⁰⁰ *Curtea de Conturi a României...*, p. 290.

organ de control subordonat puterii executive, nu un organism independent.

De altfel, activitățile Corpului de control al primului ministru – devenit începând cu data de 17 aprilie 1991 Departamentul de control al Guvernului³⁰¹ – au fost de la început subordonate nevoilor presante ale executivului. Astfel, o pondere importantă a avut rezolvarea multor sesizări și revendicări punctuale, deseori legate de retrocedarea și atribuirea de spații, problemă de altfel caracteristică perioadei de după Revoluție. Totodată, la solicitarea primului ministru, Corpul de control a participat la elaborarea proiectului Legii nr. 12 din 8 august 1990 privind protejarea populației împotriva unor activități comerciale ilicite³⁰², precum și la măsurile de verificare a aplicării acestei legi. Din cauza lipsei unor mijloace specifice, necesare valorificării constatărilor făcute – caracteristică, de altfel, în acea perioadă, tuturor activităților de control din economie –, cu excepția unor cazuri care au fost transmise organelor de urmărire penală, valorificarea s-a limitat la informarea primului-ministru și la solicitarea adresată altor instituții ale statului de a lua măsurile ce se impuneau pentru a pune capăt neregulilor constatate sau pentru acordarea drepturilor ce constituiau obiectul revendicărilor. Eficacitatea acestui tip de activitate era modică.

Cu toate că în anii 1990-1991 organele de control economico-financiar au fost restructurate – de exemplu în martie 1991 a fost instituită Direcția Generală a Controlului Financiar de Stat din cadrul Ministerului Economiei și Finanțelor³⁰³ – totuși, din cauza dezorganizării activității economico-sociale și a slăbirii autorității statului, neregulile economico-financiare s-au înmulțit, atingând proporții alarmante. La 30 iunie 1993, Ioan Bogdan, care fusese deputat în anii 1990-1993, aprecia că „din decembrie până azi, ceea ce s-a făcut cu patrimoniul statului nu are alte calitative decât un dezastru, care indig-

³⁰¹ H.G. nr. 260 din 5 aprilie 1991 publicată în *M.Of.*, partea I, nr. 82, 17 aprilie 1991, p. 3-4.

³⁰² Publicată în *M.Of.*, partea I, nr. 97, 8 august 1990, p. 1-2.

³⁰³ Legea nr. 30 din 22 martie 1991 publicată în *M.Of.*, partea I, nr. 64, 27 martie 1991, p. 1-4.

nează pe toți oamenii de bună credință”³⁰⁴. În consecință, ideea întemeierii unei noi instituții, care să coordoneze activitatea de control economico-financiar la nivel național, a început să prindă tot mai mult contur. De altfel, la începutul anului 1991, Ministerul Finanțelor a și elaborat un proiect pentru înființarea Curții de Conturi în cadrul structurii sale, dar această propunere, care ar fi agravat elemente de subordonare parțială existente în perioada 1895-1948, nu s-a bucurat de succes, astfel încât Finanțele au trebuit să se limiteze la reîntemeierea Gărzii Financiare³⁰⁵. Ideea (re)întemeierii Curții de Conturi plutea însă în aer.

S-a mai adăugat un element. Corpul de control al primului-ministru și, ulterior, Departamentul de Control al Guvernului au „moștenit” statutul de membru al INTOSAI și EUROSAI de la desființata Curte Superioară de Control Financiar, iar la reuniunile internaționale reprezentanții săi au putut să constate faptul că în cele mai multe țări existau instituții independente de control financiar. În afară de recomandările precise de a purcede la organizarea și în România a unei instituții supreme de audit conforme cu standardele INTOSAI – unele dintre ele transmise direct șefului Departamentului de control al Guvernului de către Giuseppe Carboni, în acea vreme președinte al EUROSAI și, totodată, al Curții de Conturi a Italiei³⁰⁶ – reprezentanții români au avut surpriza să constate că reprezentanții altor instituții supreme de audit din Europa cunoșteau și elogiau experiența Înaltei Curți de Conturi a României din perioada precomunistă și îndemnau la reînnoirea acestei tradiții³⁰⁷. Pentru aceasta, la un seminar al EUROSAI pentru instituțiile superioare de control financiar din țările Europei de Est, desfășurat

³⁰⁴ *Curtea de Conturi a României...*, p. 344. Cu privire la insuficiența acțiunilor de control financiar din această perioadă, a se vedea și analiza efectuată de Curtea de Conturi în 1993 (*Curtea de Conturi a României...*, p. 347-349).

³⁰⁵ Informație orală de la domnul Constantin Petrescu.

³⁰⁶ Relatarea domnului Ion Horia Neamțu în cadrul Senatului în deschiderea dezbaterilor la lege, la 22 iunie 1992 (*M.Of.*, partea a II-a, nr. 125. 23 iunie 1992, p. 2).

³⁰⁷ *M.Of.*, partea a II-a, nr. 127, 24 iunie 1992, p. 14.

În toamna anului 1991 în Ungaria, au fost invitați să participe nu numai reprezentanți ai Departamentului de control al Guvernului, ci și mai mulți senatori și deputați³⁰⁸.

Un alt factor care a contribuit la adoptarea deciziei de înființare a unei instituții supreme de control financiar a fost activitatea de elaborare a Constituției. Potrivit legii electorale din 1990, Parlamentul ales la 20 mai 1990 avea ca sarcină și elaborarea unei noi Constituții a României, care să pună pe ferme baze democratice organizarea de stat a României. În cadrul procesului de elaborare a noii Constituții s-a pornit atât de la tradițiile constituționale ale României pre-comuniste, îndeosebi de la Constituția din 1923, cât și de la constituțiile altor țări. Or, după cum au putut constata atât membrii Parlamentului, cât și ceilalți factori politici, atât vechile constituții, cât și multe dintre constituțiile europene prevedeau existența unei instituții independente de control financiar.

În consecință, în cadrul Constituției adoptate de Camerele reunite în cadrul Adunării Constituante la 21 noiembrie 1991 și apoi aprobate prin referendum la 8 decembrie 1991, a fost inclus articolul 139, care consfințea ideea constituirii Curții de Conturi a României și făcea totodată câteva precizări de principiu în legătură cu atribuțiile și modul său de organizare:

„Art. 139 – (1) Curtea de Conturi exercită controlul asupra modului de formare, de administrare și de întrebuințare a resurselor financiare ale statului și ale sectorului public. În condițiile legii, Curtea exercită și atribuții jurisdicționale.

(2) Curtea de Conturi prezintă anual Parlamentului un raport asupra conturilor de gestiune ale bugetului public național din exercițiul bugetar expirat, cuprinzând și nereguli constatate.

(3) La cererea Camerei Deputaților sau a Senatului, Curtea de Conturi controlează modul de gestionare a resurselor publice și raportează despre cele constatate.

³⁰⁸ *M.Of.* , partea a II-a, nr. 125, 23 iunie 1992, p. 2.

(4) Membrii Curții de Conturi, numiți de Parlament, sunt independenți și inamovibili, potrivit legii. Ei sunt supuși incompatibilităților prevăzute de lege pentru judecători.”³⁰⁹

Totodată, în capitolul de dispoziții finale și tranzitorii, articolul 152 (1) al Constituției din 1991 stabilea și un termen de înființare pentru Curtea de Conturi a României: șase luni de la data intrării în vigoare a Constituției.³¹⁰

III.2. Adoptarea legii privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi a României

Prevederile Constituției din 1991 erau așadar explicite: factorii de putere și în primul rând Parlamentul, trebuiau să porceadă la înființarea Curții de Conturi a României până în iunie 1992. Termenul s-a dovedit însă nerealist. Înființarea noii instituții presupunea mai întâi elaborarea și adoptarea unei legi speciale, apoi numirea membrilor Curții, și totodată rezolvarea unor probleme practice legate de buget, sediu, personal etc.

Or, climatul politic al primei jumătăți a anului 1992 era dominat de cu totul alte probleme: alegerile locale, disensiunile interne din cadrul principalelor forțe politice, precum și stabilirea datei alegerilor parlamentare și prezidențiale. Pe de altă parte, capacitatea de legiferare a Parlamentului era diminuată de procedurile deseori cronofage, de avatarurile disputelor politice și de multitudinea proiectelor legislative aflate în competiție pentru intrarea pe ordinea de zi.

Întemeierea Curții de Conturi a trenat și pentru că elaborarea legii presupunea atât decizii politice, cât și adoptarea unor soluții tehnice relativ complicate, care necesitau expertize de specialitate economică și juridică. De aceea, elabo-

³⁰⁹ *Constituțiile române*, coordonator Ioan Muraru, Regia Autonomă „Monitorul Oficial”, București, 1993, p. 242. Text republicat în *Curtea de Conturi a României...*, p. 291.

³¹⁰ <http://www.cdep.ro/pls/dic/site.page?den=act11&par1=7#t7c0s0a152> (accesat 09.07.2013).

rarea proiectului de lege a fost mai întâi încredințată unui grup de lucru din cadrul Departamentului de Control al Guvernului. A fost inițiată o amplă acțiune de documentare, care a cuprins atât legislația românească anterioară în această materie, cât și legislația altor state europene (Franța, Portugalia, Italia, Grecia, Germania, Olanda, Suedia, Danemarca, Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord ș.a.), solicitându-se în acest sens materialele necesare prin intermediul ambasadelor acestor state la București. De asemenea, membri ai grupului de lucru au efectuat și deplasări la Curțile de Conturi din Spania și Austria, iar reprezentanții Departamentului de Control al Guvernului au participat și la lucrările Congresului al XIV-lea al INTOSAI de la Washington din 1992. Dintre toate aceste contacte, probabil cel mai profitabil a fost sprijinul primit din partea Curții de Conturi a Spaniei, țară care, ca și România, parcursese în trecutul apropiat o etapă asemănătoare după înlăturarea regimului lui Franco și dobândise deja experiența necesară cu privire la constituirea instituțiilor statului de drept și a democratizării societății, ceea ce a reprezentat pentru Curtea de Conturi a României un valoros exemplu, pe care, în multe privințe, noua lege l-a și urmat.

Ca urmare a constatării multitudinii modelelor existente, precum și a amplorii problemelor ce trebuiau abordate în cadrul proiectului de lege, s-a procedat la extinderea colectivului însărcinat cu întocmirea proiectului de lege, prin includerea unor reprezentanți ai Guvernului, a unor parlamentari și experți parlamentari, a unor funcționari superiori din Ministerul Economiei și Finanțelor, a unor cadre didactice universitare etc. Totuși, după mai multe întruniri ce au avut loc la sediul Camerei Deputaților, acest colectiv s-a dovedit prea mare pentru a putea lucra eficient, astfel încât textul concret al proiectului de lege a fost elaborat doar de doi specialiști, Sorin Dincă și Constantin Petrescu, în acel moment ambii inspectori din cadrul Departamentului de Control al Guvernului, care au beneficiat apoi, în faza de finisare juridico-legislativă, de sprijinul experților din compartimentul tehnic al Senatului, condus la acea dată de Victor Lunčan.

Finalmente, proiectul de lege a fost însușit de un număr de cinci parlamentari aparținând unor grupuri parlamentare diferite (F.S.N., P.U.N.R., U.D.M.R.) și de șeful în funcțiune al Departamentului de Control al Guvernului, care la 2 aprilie 1992 l-au și înaintat Parlamentului ca inițiativă legislativă. În expunerea de motive la acest proiect, după ce se amintea faptul că el ține cont atât de tradiția instituțională a României interbelice, cât și de experiența altor țări democratice și de normele și principiile referitoare la instituțiile superioare de control financiar elaborate sub egida INTOSAI, se insista în mod deosebit asupra faptului că noua lege trebuia să asigure independența Curții de Conturi, care urma „să se supună numai legii, situându-se astfel în afara oricărei influențe politice sau de altă natură”.³¹¹ Totodată, proiectul pornea de la ideea ca noua instituție să poată exercita, la fel ca și Înalta Curte de Conturi din anii 1929-1948, atât controlul ulterior, cât și pe cel preventiv, și atribuții jurisdicționale. O inovație semnificativă față de tradițiile instituționale anterioare era instituirea unor camere județene de conturi, atât Înalta Curte de Conturi din perioada 1864-1948, cât și Curtea Superioară de Control Financiar din anii 1973-1989 fiind organizate numai la nivel central. Potrivit inițiatorilor legii, funcționarea camerelor județene de conturi era justificată prin faptul că în atribuțiile Curții de Conturi intra controlul asupra formării, administrării și utilizării resurselor financiare ale unităților administrativ-teritoriale (județe, orașe, comune etc.)³¹². Era totodată și un semn că inițiatorii legii încercau să ia în considerare tendințele de descentralizare instituțională care începeau să se facă simțite în organizarea de stat a României postcomuniste.

Deși înregistrat la Senat cu numărul L66/1992, proiectul de lege privind Curtea de Conturi nu a intrat imediat pe ordinea de zi. El a fost mai întâi trimis la Comisia pentru politică financiară, bancară și bugetară a Senatului și apoi reținut de Biroul permanent al Senatului, care a dat prioritate altor proiecte legislative. Astfel, proiectul Legii privind organizarea

³¹¹ *Curtea de Conturi a României...*, p. 291-292.

³¹² *Curtea de Conturi a României...*, p. 294.

și funcționarea Curții Constituționale, instituție pentru care Constituția prevăzuse același termen de înființare ca și pentru Curtea de Conturi, a fost înregistrat la Senat abia la 13 aprilie 1992 (L72/1992), dar a fost adoptat rapid de Senat, apoi și de Camera Deputaților, iar Legea a fost promulgată de președintele României la 18 mai 1992, fiind apoi publicată în *Monitorul Oficial* la 22 mai 1992³¹³. Într-un fel însă, această ordine de priorități era justificată, Curtea Constituțională având un rol esențial de îndeplinit în perspectiva alegerilor parlamentare și prezidențiale, a căror dată a rămas multă vreme incertă în primăvara anului 1992, fiind abia târziu stabilită pentru 27 septembrie același an.

Dezbaterile din plenul Senatului au avut loc în 22-23 iunie 1992. Deși cele mai multe articole au trecut fără probleme și deși a existat un consens referitor la principiile mari ale legii – rolul și statutul noii instituții, universalitatea controlului desfășurat de ea, exercitarea de atribuții jurisdicționale, includerea unor camere județene de conturi – totuși dezbaterile nu au fost scutite de controverse. Deși din punct de vedere cantitativ cele mai multe discuții în contradictoriu au privit aspecte de formulare, cea mai importantă divergență a privit includerea printre atribuțiile Curții a controlului de oportunitate cu privire la cheltuielile angajate. Deși în discuție s-a angajat chiar și Radu Câmpeanu – la acea dată președintele Partidului Național Liberal, partid care făcea parte din coaliția de guvernare și deținea postul de ministru al Finanțelor și Economiei – care a propus eliminarea paragrafului respectiv³¹⁴, inițiatorii și-au apărat punctul de vedere și plenul a votat aliniatul respectiv ca articol separat în lege, dar în formularea inițială³¹⁵. O altă problemă ridicată în finalul discuțiilor a privit posibila suprapunere de atribuții dintre Curtea de Conturi și organele de control ale Ministerului Finanțelor și Economiei. Inițiatorii au explicat distincția între controlul financiar intern exercitat de organele Ministerului ca parte a executivului și controlul

³¹³ http://www.cdep.ro/pls/legis/legis_pck.frame (accesat 09.07.2013).

³¹⁴ *M.Of.*, partea a II-a, nr. 125, 23 iunie 1992, p. 20–21.

³¹⁵ *M.Of.*, partea a II-a, nr. 125, 23 iunie 1992, p. 22.

extern, exercitat de Curtea de Conturi ca instituție de control mandatată de Parlament și au invocat consensul stabilit în acest sens cu reprezentanții Ministerului.³¹⁶ Finalmente, proiectul de lege a fost adoptat de Senat cu o mare majoritate de voturi (doar un vot împotrivă și trei abțineri).³¹⁷

La Camera Deputaților, sub dublul impuls al președintelui din acea vreme al acestui for, Marțian Dan, și al lui Ioan Bogdan, la acea dată președintele Comisiei pentru buget și finanțe și totodată unul dintre inițiatorii legii, parcursul proiectului de lege a fost mai rapid, dar și mai problematic. Legea a primit repede avizul de la comisie și a intrat în dezbaterile plenului. Aici au fost însă exprimate mai multe observații și amendamente, dintre care unele au privit chiar esența legii. Astfel, profitând și de absența temporară de la dezbateri a lui Marțian Dan, reținut de obligații protocolare, deputatul Ionel Blaga a propus includerea în articolul 103 al proiectului de lege a prevederii că membrii Curții de Conturi pot fi revocați de Parlament înainte de îndeplinirea mandatului de șase ani³¹⁸. Deși această prevedere submina, în mod evident, independența Curții, atingând deci un principiu central al proiectului de lege, în 1992 atmosfera în Parlament era atât de sensibilă la apelurile pentru consolidarea supremației instituționale a puterii legislative, încât chiar și Ioan Bogdan a fost de acord, iar plenul a votat amendamentul în unanimitate.³¹⁹ În acest moment, cel care a intervenit a fost Ioan Condor, expert juridic al Camerei Deputaților. Într-o pledoarie patetică, el a atras atenția deputaților: „Vă rog să nu mă considerați obraznic, domnilor deputați, dar orice revocare dintr-o funcție se face dacă impuți ceva omului. Și judecătorii, și deputații, și senatorii pot fi revocați pe niște motive: a fost condamnat, cutare... nu așa, revocat oricum! [...] Dumneavoastră îi numiți și scrieți în lege că oricând pot fi revocați? Deci și pe motiv politic, pe orice motiv? Nu se poate! Nu mai au stabilitate!

³¹⁶ *M.Of.*, partea a II-a, nr. 127, 24 iunie 1992, p. 13.

³¹⁷ *M.Of.*, partea a II-a, nr. 127, 24 iunie 1992, p. 15.

³¹⁸ *M.Of.*, partea a II-a, nr. 2, 3 iulie 1992, p. 9.

³¹⁹ *M.Of.*, partea a II-a, nr. 2, 3 iulie 1992, p. 9.

Adică, ori îi asemănăm cu judecătorii, și atunci au regim într-adevăr stabil, pot să judece și nu le e frică, știu eu, că mâine partidul de guvernământ nu-i de acord și-i schimbă... Gândiți-vă la treaba aceasta! Ori vrem să nu fie independenți.”³²⁰ Deși această pledoarie a avut efect, Ioan Bogdan retractându-și sprijinul la amendament, totuși Ionel Blaga a redus discuția la absurd, afirmând că refuzul revocării de către Parlament echivalează cu includerea în lege a unei prevederi de tipul „Vor fi numiți pe viață și vor fi urmați în acest post de succesorii lor direcți pe linie bărbătească sau femeiască”³²¹ și atrăgând atenția asupra faptului că plenul votase. Președintele de ședință din acel moment, Ionel Roman, a realizat faptul că răul se produsese, dar a și sugerat soluția: „rămânem la mediere”³²². Înverșunarea unora dintre deputați era totuși mare și câteva minute mai târziu a fost eliminată și o prevedere referitoare la necesitatea acordului plenului Curții pentru arestarea sau trimiterea în judecată a judecătorilor și controlorilor financiari din cadrul acesteia.³²³ Cu aceste scurt-circuite, Legea a fost adoptată la 6 iulie 1992.

Procedura impunea în acest moment constituirea unei comisii de mediere, care să pună în acord variantele diferite votate de cele două Camere ale Parlamentului. Prin grija birourilor permanente, comisia de mediere a fost constituită foarte rapid, fiind alcătuită din opt senatori și șapte deputați, cu o substanțială reprezentare a inițiatorilor legii. Într-ună în seara zilei de 7 iulie 1992, Comisia a preluat, în general, textele propuse de Camera Deputaților, cu excepția decisivă a celor două modificări prin care textul Camerei amenința independența Curții. Astfel, cu o largă majoritate de voturi, Comisia a eliminat aliniatul nou introdus, prin care se prevedea posibilitatea ca Parlamentul să-i revoce pe membrii Curții de Conturi înainte de încheierea mandatului lor de șase ani și a reintrodus prevederea, eliminată inițial

³²⁰ *M.Of.*, partea a II-a, nr. 2, 3 iulie 1992, p. 9–10.

³²¹ *M.Of.*, partea a II-a, nr. 2, 3 iulie 1992, p. 10.

³²² *M.Of.*, partea a II-a, nr. 2, 3 iulie 1992, p. 10.

³²³ *M.Of.*, partea a II-a, nr. 2, 3 iulie 1992, p. 16–17.

de Camera Deputaților, potrivit căreia judecătoria și controlorii financiari nu puteau fi arestați și trimiși în judecată decât cu aprobarea Plenului Curții de Conturi.³²⁴ În felul acesta, varianta propusă spre adoptare de Comisia de mediere venea să întărească statutul Curții de Conturi. Această variantă a fost apoi adoptată de cele două Camere ale Parlamentului în ziua de 8 iulie 1992.³²⁵

Dincolo de aceste avataruri, se poate aprecia că proiectul de lege a trecut fără modificări dramatice prin Parlament. Totuși, pe parcurs au ieșit în evidență și unele imperfecțiuni ale textului adoptat, ceea ce a făcut ca și unii dintre inițiatori să considere că era încă nevoie de ameliorări. În aceste condiții, uzând de prerogativa constituțională de a putea trimite Parlamentului spre reexaminare anumite texte de lege, președintele Ion Iliescu a returnat și Legea privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi. Mesajul președintelui evidențiază opt aspecte în care se solicita îmbunătățirea textului de lege.³²⁶ Dintre acestea, cele mai importante vizau definirea atribuțiilor și prerogativelor Curții de Conturi, asigurarea independenței sale și respectarea principiului separației puterilor în stat. Astfel, președintele solicita ca Legea să prevadă explicit faptul că membrii Curții de Conturi, precum și judecătoria, procurorii și controlorii financiari nu pot face parte din partide politice, nu pot desfășura activități publice cu caracter politic, nu pot desfășura activități comerciale și nu pot participa la administrarea sau conducerea unor societăți comerciale. Totodată, președintele solicita includerea procurorilor financiari printre persoanele care beneficiau de imunitate și care puteau fi arestați și trimiși în judecată numai cu aprobarea plenului Curții de Conturi. Ca urmare a mesajului prezidențial, comisiile pentru buget și finanțe ale celor două Camere au redactat propuneri de reformulare a articolelor respective din Lege și

³²⁴ *Curtea de Conturi a României...*, p. 295-305.

³²⁵ *M.Of.*, partea a II-a, nr. 9, 9 iulie 1992, p. 10.

³²⁶ Mesajul președintelui României referitor la reexaminarea Legii privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi (B/984/4.08.1992) – text pus la dispoziție cu amabilitate de Arhiva Camerei Deputaților.

apoi, chiar la începutul scurtei sesiuni din septembrie a Parlamentului, Legea privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi a intrat pe ordinea de zi, fiind dezbătută pe 2 septembrie atât de Camera Deputaților (dimineața), cât și de Senat (după-amiaza). Discuțiile au fost deosebit de operative, obiecțiile la propunerile comisiilor pentru soluționarea problemelor ridicate în mesajul președintelui României au fost numai de formulare sau de amănunt, iar textul final al Legii a fost adoptat cu o foarte largă majoritate, care depășea barierele dintre partide (astfel, la Camera Deputaților au fost 224 de voturi pentru, un vot împotrivă și trei abțineri³²⁷, iar la Senat au votat pentru aproape toți senatorii prezenți, fiind înregistrate doar o abținere și un vot împotrivă). După aceasta, Legea a fost promulgată de președintele României la data de 8 septembrie 1992, sub numărul 94/1992.

MONITORUL OFICIAL

ROMÂNIEI

LEGEA NR. 94/1992

*Lege privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi,
Monitorul Oficial nr. 224/9 septembrie 1992, Partea I*

Comparând Legea nr. 94/1992 cu legile din 1864, 1895 și 1929 referitoare la Curtea de Conturi, trebuie să remarcăm

³²⁷ *Curtea de Conturi a României...*, p. 306-317.

mai întâi faptul că Legea din 1992 este mai amplă, cuprinzând 136 de articole față de 66 de articole în 1864, 98 de articole în 1895 și doar 85 de articole în 1929. Desigur, această comparație cantitativă nu spune foarte multe lucruri, ea putând fi justificată și prin tehnici diferite de asamblare a prevederilor legislative în mai multe sau mai puține articole. Numărul mare de articole și faptul că multe dintre ele au mai multe aliniate și paragrafe a alimentat însă opinia că legea este stufoasă. Este însă de observat că, pe lângă prevederile referitoare la organizarea Curții, la organele sale de conducere și la statutul personalului său, în Lege a trebuit să fie inclus și un număr considerabil de norme de drept material și procesual interesând sau având efect, în principal, asupra persoanelor juridice și fizice supuse jurisdicției Curții, norme care în 1992 nu erau stabilite prin alte legi și care, în condițiile statului de drept, n-ar fi putut să fie substituite în vreun mod prin norme interne stabilite de Curte. Pe de altă parte, cu toate că Legea nr. 94/1992 a fost în mai multe rânduri modificată, cu excepția textelor abrogate ca urmare a trecerii controlului financiar preventiv la Ministerul Finanțelor, n-a fost posibil să se opereze alte „reduceri” de text fără riscul de a provoca dezechilibre în funcționalitatea Curții, ci, dimpotrivă, i s-au adus chiar completări, ceea ce arată că forma inițială a legii nu era încărcată în mod nejustificat cu prevederi inutile.

Pe de altă parte, era inerent ca, în comparație cu celelalte trei legi de organizare anterioare ale Curții de Conturi, Legea din 1992 să fie cu mult mai cuprinzătoare și să aibă prevederi precise având în vedere atât nevoia de a organiza pe baze noi instituția Curții de Conturi prevăzută de Constituția din 1991, cât și pe aceea de a reabilita, în general, controlul financiar, care în anii scurși după Revoluție cunoscuse un serios regres, lăsând loc unei stări de dezordine și lipsă de răspundere din punct de vedere financiar, caracteristice pentru cea mai mare parte din administrația publică centrală și locală, precum și pentru o mare parte dintre agenții economici din acea vreme.

Încă din primul său articol, Legea nr. 94/1992 fixa statutul de instanță supremă de control și raporturile Curții cu celelalte instituții ale statului:

„Curtea de Conturi este organul suprem de control financiar și de jurisdicție în domeniul financiar și funcționează pe lângă Parlamentul României. Ea își exercită funcțiile în mod independent și în conformitate cu dispozițiile prevăzute în Constituție și în celelalte legi ale țării.”³²⁸

Această prevedere era în consonanță cu legislația din perioada 1864-1948, aducând însă un plus de concretețe și de fermitate în formularea rolului și a independenței funcționale a Curții de Conturi. Acestea erau consolidate și prin alte prevederi, cum ar fi cele legate de numirea și statutul personalului Curții de Conturi (capitolul VII al Legii, unde se prevedea numirea de către Parlament a membrilor Curții de Conturi, cărora li se garanta apoi inamovibilitatea și imunitatea în condițiile legii pe durata exercitării mandatului lor), de dreptul Curții de Conturi de a decide în mod autonom asupra programului său de control (art. 2), singurele instituții îndreptățite să solicite în mod imperativ Curții efectuarea unor controale fiind cele două camere ale Parlamentului, precum și de dreptul Curții de a-și întocmi bugetul propriu, care se prevede distinct în bugetul de stat (art. 5) și a cărui execuție este supusă apoi aprobării Parlamentului (art. 20). Deosebit de importantă era și reglementarea accesului neîngrădit al Curții de Conturi la documentația necesară pentru efectuarea controalelor sale:

„Art. 4 – (1) Curtea de Conturi are acces neîngrădit la acte, documente și informații necesare exercitării funcțiilor sale de control și jurisdicționale, oricare ar fi persoanele juridice sau fizice deținătoare.

(2) Toate persoanele juridice și fizice supuse controlului sau jurisdicției Curții de Conturi sunt obligate să-i transmită actele, documentele și informațiile solicitate la termenele

³²⁸ *Curtea de Conturi a României...*, p. 317.

stabilite de Curte și să-i asigure accesul în sediile lor, dacă aceasta hotărăște efectuarea controlului sau cercetarea la fața locului.

(3) Dacă în exercitarea funcțiilor sale, Curtea de Conturi ia cunoștință de informații care constituie secrete de stat, de serviciu, comerciale sau individuale, aceasta este obligată să respecte caracterul lor și să le facă cunoscute numai autorităților îndreptățite.”³²⁹

Se poate observa că, potrivit legii, nici măcar caracterul secret al unor informații nu poate constitui un motiv pentru sustragerea lor și a instituțiilor care le-au creat sau depozitat de la rigorile controlului exercitat de Curtea de Conturi. De altfel, Legea era deosebit de clară și în ceea ce privește exercitarea acestui control asupra tuturor instituțiilor statului, inclusiv asupra Președinției, Guvernului și Parlamentului (art. 20). Este de remarcat faptul că nici Înalta Curte de Conturi din perioada 1864-1948 nu fusese îndreptățită să controleze gestiunea Parlamentului din acea vreme, și nici Curtea Superioară de Control Financiar nu putuse controla Marea Adunare Națională, Consiliul de Stat sau Consiliul de Miniștri. De aceea, este evident faptul că Legea din 1992 marca un progres față de tradiția românească anterioară. Totuși, principiul potrivit căruia Curtea de Conturi era chemată să controleze folosirea tuturor banilor publici nu a generat divergențe serioase în 1992. Controverse mai mari au apărut în legătură cu extensia dreptului de control al Curții de Conturi asupra unităților economice, soluția reținută în 1992 fiind aceea că sunt supuse controlului „societățile comerciale la care statul, unitățile administrativ-teritoriale, instituțiile publice sau regiile autonome dețin, singure sau împreună, integral sau mai mult de jumătate din capitalul social” (art. 18). Totodată, Legea prevedea amenzi civile considerabile pentru toate persoanele care nu respectau obligația de a prezenta Curții la termen conturile ce urmau a fi verificate, care

³²⁹ *Curtea de Conturi a României...*, p. 317.

executau operațiuni financiare supuse controlului preventiv al Curții fără viza acesteia sau care obstrucționau în vreun fel desfășurarea controalelor și cercetărilor ordonate de Curte (art. 126-128). Dreptul Curții de a aplica asemenea amenzi civile nu reprezenta o noutate, el fiind statuat și în legislația românească anterioară; se poate totuși remarca faptul că nivelul amenzilor era acum stabilit la cwantumuri mai mari decât în trecut, ele putând urca până la echivalentul salariului pe cinci luni al persoanei amendate³³⁰, în timp ce Legea din 1929 stabilea cwantumul maxim al amenzilor la echivalentul retribuției pe patru luni³³¹, iar Legea nr. 2/1973 se oprea la „salariul tarifar net pe trei luni”³³².

Cea mai mare parte a legii definea și reglementa atribuțiile de control ale Curții de Conturi. După cum am arătat deja, încă de la nivelul proiectului de lege s-a conturat opțiunea strategică de a conferi Curții de Conturi atât atribuții de control preventiv și ulterior, cât și atribuții jurisdicționale. Această opțiune a înscris Curtea de Conturi a României într-o relație de continuitate față de Înalta Curte de Conturi din perioada 1929-1948, și totodată în rândul acelor instituții supreme de audit, care dețineau și atribuții jurisdicționale, cum sunt Curțile de Conturi în Franța, Spania, Italia etc. După cum vom vedea, această opțiune strategică avea să fie supusă unui proces de rediscutare și revizuire succesivă în perioada ce s-a scurs din 1992 și până în prezent.

În ceea ce privește controlul preventiv exercitat de Curtea de Conturi, Legea nr. 94/1992 stabilea limitarea acesteia la „ordonatorii principali de credite ai bugetului de stat, bugetului asigurărilor sociale de stat și fondurilor speciale” (art. 22), ceea ce era de natură să ajute la evitarea dispersării activităților de control ale Curții. Totodată, Legea detalia modalitățile de acțiune în cazul când organele de control ale Curții refuzau să acorde viza de control preventiv: astfel, controlorul financiar avea mai întâi obligația de a semnala în scris ordonatorului principal de credite refuzul de viză, moti-

³³⁰ *Curtea de Conturi a României...*, p. 334.

³³¹ *Curtea de Conturi a României...*, p. 178.

³³² *Curtea de Conturi a României...*, p. 229.

vându-l; ordonatorul principal de credite avea apoi dreptul de a solicita aprobarea din partea Secției de Control Preventiv a Curții de Conturi, care trebuia să soluționeze cererea, pozitiv sau negativ, într-un termen de zece zile, printr-o decizie motivată a unui complet de trei consilieri de conturi; dacă se menținea refuzul de viză, cheltuiala respectivă putea fi angajată numai printr-o hotărâre explicită a Guvernului în acest sens, hotărâre pe care Guvernul avea obligația de a o comunica Curții în termen de cinci zile, și în legătură cu care Curtea de Conturi era apoi obligată să informeze Parlamentul în cadrul unor informări lunare³³³.

Reglementările referitoare la controlul ulterior al Curții sunt încă și mai detaliate decât cele referitoare la controlul preventiv. În esență, Legea prevedea un control asupra legalității execuțiilor bugetare. Totuși, articolul 31 stabilea atribuția Curții de Conturi de a analiza „necesitatea și oportunitatea angajării unor cheltuieli bugetare, acordării unor subvenții, efectuării unor transferuri între bugetele publice, aprobării unor viramente de credite bugetare și acordării unor credite suplimentare”, precum și „calitatea gestiunii financiare din punct de vedere al economicității, eficacității și eficienței”³³⁴; aceste prevederi aveau să se dovedească deosebit de importante pentru extinderea activității Curții de Conturi în direcția auditului performanței. Activitatea de control ulterior era prevăzută a se realiza atât la nivelul Secției de control ulterior, cât și la nivelul camerelor de conturi județene. Legea cuprindea prevederi procedurale în legătură cu etapele controlului ulterior și alcătuirea completelor care puteau pronunța fie descărcarea de gestiune, fie sesizarea după caz a Colegiului jurisdicțional al Curții sau a colegiilor jurisdicționale ale camerelor județene de conturi, fie chiar sesizarea organelor de urmărire penală competente. Erau precizate și posibilitățile de apel ale părților interesate, și dreptul completelor de a dispune luarea de măsuri asiguratorii, adică de blocare a bunurilor persoanelor răspunzătoare în vederea garantării posibilităților de recuperare a prejudiciilor.

³³³ *Curtea de Conturi a României...*, p. 320.

³³⁴ *Curtea de Conturi a României...*, p. 321.

Cel mai întins capitol al Legii se referea la atribuțiile jurisdicționale. A fost reglementată competența diverselor instanțe, compunerea lor exclusiv din magistrați, au fost instituite reguli speciale privind judecata, exercitarea căilor ordinare și extraordinare de atac etc. Unele dintre procedurile prevăzute de Legea nr. 94/1992 reprezentau adevărate premiiere în dreptul românesc, cum ar fi calea de atac la instanță împotriva actelor procurorului financiar, jurământul expertului, extinderea asupra altor persoane a efectelor recursului și a efectelor contestației împotriva actului de imputație, primele două dintre aceste reglementări fiind ulterior adoptate sub o formă sau alta și de codurile de procedură penală³³⁵ și de procedură civilă³³⁶. Per total, se poate aprecia că nivelul considerabil de detaliere din acest capitol (43 de articole, multe cu subdiviziuni) atestă strădania inițiatorilor legii și a legislativului de a institui un mecanism judiciar eficient și echitabil. Pe de altă parte însă, experiența anilor 1993-2003 a arătat că niciun text de lege, oricât ar fi de detaliat și de bine alcătuit, nu poate prevedea toate situațiile concrete care pot apărea și nu poate fi imun la contestații și revizuri.

Legea mai prevedea obligația Curții de Conturi de a prezenta Parlamentului un *Raport Public Anual*, cuprinzând atât o dare de seamă asupra activității sale din anul anterior, cât și observațiile sale asupra conturilor de execuție ale bugetelor supuse controlului său (art. 88-89). Dacă Raportul anual prezentat Parlamentului reprezenta o reluare a unei tradiții legiferate (dar nu întotdeauna respectate) și în perioada 1864-1948, în schimb Legea din 1992 inova prin instituirea obligației camerelor județene de conturi de a prezenta autorităților publice ale unităților administrativ-teritoriale (în primul rând consiliilor județene, dar și consiliilor comunale, orășenești și municipale) rapoarte anuale referitoare la finanțele publice locale.³³⁷

³³⁵ Art. 278, indice 1, cap VII, Titlul I din *Codul de Procedură Penală*, București, 2003, p. 141-143.

³³⁶ Art. 206, cap. II din *Codul de Procedură Civilă*, București, 2002, p. 63.

³³⁷ *Curtea de Conturi a României...*, p. 328.

Alte prevederi ale Legii nr. 94/1992 precizau competența Curții de Conturi de a coordona și evalua activitatea celorlalte organisme cu atribuții de control financiar (art. 92), atribuțiile procurorilor financiari (capitolul VI), procedurile referitoare la numirea și statutul personalului Curții (capitolul VII), atribuțiile organelor sale de conducere (plenul Curții, comitetul de conducere, președintele și vicepreședinții Curții) (capitolul VIII), precum și o serie de dispoziții tranzitorii și finale (capitolul X).

Per total, se poate aprecia că Legea nr. 94/1992 asigură un cadru normativ necesar pentru funcționarea unei Curți de Conturi moderne, în acord cu cerințele sfârșitului secolului XX. Mai rămâneau însă multe de făcut pentru ca noua instituție să existe cu adevărat.

III.3. Organizarea instituțională a Curții de Conturi a României

Legea nr. 94/1992 prevedea un termen de maximum 60 de zile pentru numirea de către Parlament a membrilor Curții de Conturi³³⁸. Procedural, Legea stabilea ca cei 24 de consilieri de conturi să fie numiți de Parlament în ședința comună a celor două Camere, la propunerea celor două comisii de specialitate, adică a Comisiei pentru politică financiară, bancară și bugetară a Senatului și a Comisiei pentru buget și finanțe a Camerei Deputaților, pentru un mandat reînnoibil de șase ani; pentru cei nouă consilieri de conturi care urmau să compună Secția jurisdicțională a Curții de Conturi, propunerea de numire urma să se facă în acord cu comisiile juridice, de disciplină și imunități ale celor două Camere ale Parlamentului.

Inițial, ideea fusese ca această numire să fie realizată de același legislativ care votase și legea. Cum însă procesul legislativ a trenat, iar legea a fost promulgată cu mai puțin de trei săptămâni înainte de data desfășurării alegerilor par-

³³⁸ *Curtea de Conturi a României...*, p. 334.

lamentare din 27 septembrie 1992, a fost evident că această atribuție avea să revină Parlamentului nou ales. Pe de altă parte însă, noul legislativ a avut alte probleme mai presante de rezolvat, cum ar fi constituirea sa, alcătuirea organelor sale de lucru, audierea și aprobarea noului guvern etc. În aceste condiții, procedurile legate de propunerea membrilor Curții au trenat, iar noul plen a fost numit de Parlament abia la 26 și 28 ianuarie 1993³³⁹. Dintre cei 24 de consilieri de conturi, opt proveneau din Departamentul de Control al Guvernului (unii având experiență anterioară și la Curtea Superioară de Control Financiar), șapte veneau din Ministerul Economiei și Finanțelor, alți cinci fuseseră parlamentari sau experți parlamentari (inclusiv primii doi președinți ai Curții), un magistrat asistent la Curtea Constituțională, un judecător, un cadru didactic universitar și un director în Ministerul Muncii. Ca președinte al Curții de Conturi a României a fost numit Ioan Bogdan, ca vicepreședinți Ion Horia Neamțu și Nicolae Ion Vulpescu, iar ca președinți de secție Dragoș Luchian (pentru controlul preventiv), Florea Mitroi (pentru controlul ulterior) și Victor Lunčan (pentru jurisdicțional)³⁴⁰. Faptul că Ioan Bogdan și Dragoș Luchian fuseseră parlamentari, iar Ion Horia Neamțu șef al Departamentului de Control al Guvernului, putea alimenta suspiciunea partizanatului politic, deci a carenței de independență și imparțialitate a noii instituții. De fapt însă, comisiile de specialitate ale Parlamentului au procedat înainte de efectuarea propunerilor la consultări cu toate grupurile parlamentare, astfel încât numirile s-au bucurat de foarte largi majorități în votul din cadrul ședințelor comune ale celor două Camere. Era deci evident că membrii Curții de Conturi se bucurau din start de un sprijin care depășea barierele dintre partidele parlamentare. Aceasta era însă numai o premisă, necesară dar nu și suficientă, pentru organizarea pe baze ferme a noii instituții.

³³⁹ Hotărârile nr. 2 și 5 au fost publicate în *M.Of.*, partea I, nr. 17, 3 februarie 1993, p. 2, 4.

³⁴⁰ *Curtea de Conturi a României...*, p. 449.



*Ioan Bogdan,
președinte al Curții de Conturi, 1993-1999*

Ioan Bogdan s-a născut la 11 august 1933 în satul Deal, comuna Câlnic, județul Alba. După cursurile liceale efectuate la Alba Iulia, a absolvit Facultatea de Statistică din cadrul A.S.E. București. Începând din 1956 a lucrat în mai multe unități din Sibiu, ca șef serviciu aprovizionare, șef serviciu plan, contabil-șef, șef Serviciu organizarea producției în construcții de mașini, contabil șef la industria locală Sibiu și șef Corp de control financiar intern la Sfatul popular al orașului Sibiu. În 1968-1971 a fost șef de grupă la Direcția teritorială de control și revizie Sibiu a Ministerului de Finanțe, apoi director financiar și director economic de centrală industrială. În 1973 a trecut în sistemul bancar ca director-adjunct la Sucursala județului Sibiu a Băncii de Investiții, iar din 1983 a fost numit director la Sucursala Sibiu a Băncii Naționale a României. În 1974 a obținut doctoratul în Economie. După Revoluția din Decembrie 1989 a devenit președinte al Consiliului Frontului Salvării Naționale Sibiu, iar la alegerile din 20 mai 1990 a fost ales deputat de Sibiu pe lista F.S.N., devenind și președinte al Comisiei pentru buget, finanțe și bănci în Camera Deputaților. A trecut apoi la P.U.N.R., și în septembrie 1992 a fost reales deputat pe listele acestui partid. A renunțat însă la această calitate, fiind numit președinte al reînființatei Curții de Conturi a României. A avut un rol crucial în organizarea Curții de Conturi, contribuind la afirmarea independenței acestei instituții față de

diferitele guverne ce s-au succedat în anii 1990. Și-a exercitat mandatul până în 1999, după care a continuat să fie activ în calitate de consilier și de profesor la universități din Sibiu și București. Ioan Bogdan este conducător științific de doctorat din 1995 și autorul a numeroase studii privind managementul financiar-bancar și activitatea Curții de Conturi. În anul 2007, Universitatea „Lucian Blaga” din Sibiu i-a conferit profesorului Ioan Bogdan titlul de doctor honoris causa.

După constituirea plenului, organizarea instituțională a Curții a intrat în linie dreaptă. De altfel, problemele erau deosebit de numeroase. Era nevoie de un sediu, era nevoie de angajarea personalului, era nevoie de stabilirea unor reguli interne de funcționare a noii instituții, cât și de un minim „rodaj instituțional”.

În ceea ce privește sediul, s-au vehiculat mai multe variante. După multe discuții și întâzieri, Curtea de Conturi a primit în iulie 1993 sediul actual din Strada Tolstoi nr. 22-24. Deși acest sediu, care anterior servise drept hotel, nu era într-un totu potrivit pentru desfășurarea activităților Curții, grație unui susținut proces de reamenajare și de utilare, el a fost adaptat cerințelor noii instituții. În felul acesta, ceea ce la început se contura ca o soluție suboptimală, o improvizație pentru un an sau doi ani³⁴¹, s-a dovedit a fi un provizorat care a durat deja peste două decenii.

În ceea ce privește sediul, s-au vehiculat mai multe variante. Primele reuniuni ale Curții s-au desfășurat în Palatul Parlamentului, în găzduirea Camerei Deputaților și una dintre variante era atribuirea întregului spațiu în respectiva clădire. Această soluție genera, însă, conflicte cu privire la spațiu și avea inconvenientul de a pune Curtea de Conturi în situația de a fi „prea aproape” de lumea politică și de legislativ. De aceea, s-a preferat ideea unui spațiu separat, care să îngăduie desfășurarea în bune condițiuni a activității și să reprezinte, totodată, instituția.

³⁴¹ *Curtea de Conturi a României...*, p. 342.



Sediul Curții de Conturi a României, București

Încă înainte de ocuparea și amenajarea noului sediu central, plenul a demarat procesul de angajare de personal atât pentru aparatul Curții la nivel central, cât și pentru camerele de conturi județene. Încă din prima ședință a Comitetului de conducere, a fost numit secretarul general al Curții în persoana lui Anastasiu Crișu, care anterior fusese inspector la Departamentul de Control al Guvernului; apoi au fost organizate mai multe concursuri pentru ocuparea posturilor de controlori financiari, precum și a celor din aparatul tehnic-administrativ al Curții. De asemenea, la 15 aprilie 1993 a fost numit și procurorul general financiar în persoana lui Nicolae Cochinescu, ceea ce a impulsionat și organizarea corpului procurorilor financiari de pe lângă Curtea de Conturi.



Prima ședință a Curții de Conturi a României, 1993

Organizarea Secretariatului general al Curții de Conturi a fost o relativă noutate instituțională. Legea nr. 94/1992 prevedea prin art. 15 (2) că în cadrul Secretariatului general funcționează departamente de studii-sinteze-legislație, norme metodologice-documentare, de informatică, de relații interne și externe, de finanțe-contabilitate și de personal-secretariat-administrativ³⁴². Prin Regulamentul de organizare și funcționare au fost prevăzute atribuțiile Secretariatului general, dintre care amintim pe acelea de ordonator principal de credite, de organizator al întocmirii proiectului de buget al Curții și de organizator al bunei funcționări a activității plenului și a Comitetului de conducere. În acest sens, secretarul general asigură pregătirea ședințelor, participă la acestea și asigură punerea în aplicare a hotărârilor adoptate de cele două organe de conducere, precum și a dispozițiilor președintelui Curții. Totodată, secretarul general conduce compartimentele din structura Secretariatului general, respectiv Direcția de studii, sinteză, legislație, norme metodologice și documentare,

³⁴² *Curtea de Conturi a României...*, p. 319.

Direcția economico-financiară (în componerea căreia intră compartimentele: servicii generale, aprovizionare, protocol și administrativ, tehnic-investiții, contabilitate, financiar-salarizare și transporturi), Direcția de informatică și Serviciul resurse umane. Este de remarcat faptul că acest mod de organizare a consolidat rolul Secretariatului general, comparativ cu perioada 1929-1948, singura în care această componentă funcțională a fost prevăzută de lege³⁴³. Constituirea Secretariatului general și a componentelor sale a avut un rol esențial în asigurarea funcționalității și a independenței funcționale a Curții de Conturi a României.



Primul plen al Curții de Conturi, 1993

³⁴³ *Curtea de Conturi a României...*, p. 182. Se cuvine semnalat și faptul că în perioada comunistă Curtea Superioară de Control Financiar nu a avut niciun Secretariat general și niciun compartiment de arhivă, activitățile specifice unui secretariat general fiind asigurate de compartimentele Consiliului de Miniștri în perioada 1973-1980, și apoi de cele ale Consiliului de Stat în anii 1980-1989, fapt care sublinia odată mai mult dependența Curții Superioare de Control Financiar față de organele puterii de stat din acea vreme.

Probleme deosebit de complicate a ridicat organizarea structurilor județene ale Curții de Conturi. Legea era relativ imprecisă în această privință, statuând doar instituirea camerelor județene de conturi, dar fără a detalia modul lor de organizare. Problema era cu atât mai dificilă cu cât tradiția românească anterioară nu oferea modele în această privință, atât Înalta Curte de Conturi, cât și Curtea Superioară de Control Financiar fiind organizate numai la nivel central.

Angajările s-au făcut prin concurs, respectiv prin numiri pe funcții, conform legii. În general, nucleul de bază al aparatului de control l-au constituit inspectorii din cadrul fostelor Inspectorate Teritoriale Financiare de Stat și ale organelor de control financiar intern ale ministerelor, centralelor industriale, consiliilor județene, dar au fost recrutate și alte persoane cu pregătire economică care lucrau în instituții publice sau întreprinderi de stat. În ceea ce-i privește pe juriști, au fost și județe în care judecătorii și procurorii financiar selectați în urma audierilor au provenit aproape în totalitate din magistratură, însă în altele au predominat consilierii juridici din întreprinderi ori cooperatie, având însă toți, la acea dată, o vechime în funcții juridice de minimum opt ani, așa cum prevedea art. 105 din Legea nr. 94/1992.³⁴⁴

În același timp s-au făcut eforturi susținute pentru asigurarea într-un timp relativ scurt a logisticii necesare exercitării atribuțiilor de control și a celor jurisdicționale, respectiv autoturisme, echipament de calcul, mobilier, formulare tipizate, ținută vestimentară pentru ședințele de judecată și insigne pentru magistrați, drapele și steme pentru sălile de ședință, exemplare din Biblie ș.a.m.d. Cele mai mari greutăți au fost întâmpinate în problema sediilor, în unele județe rezolvarea având loc cu mari întârzieri, după numeroase demersuri, aprobări și reveniri, după întocmirea de proiecte, efectuarea de expertize, purtarea de procese etc., ceea ce a fost de natură să îngreuneze desfășurarea în

³⁴⁴ *Curtea de Conturi a României...*, p. 330. Această prevedere a fost modificată prin reducerea cerinței de vechime în specialitate la cinci ani de experiență juridică, în Legea nr. 77/2002 (*Curtea de Conturi a României...*, p. 405).

bune condiții a activităților de control și de jurisdicție ale entităților respective.

Dincolo însă de aceste avataruri, la mijlocul anului 1993 se poate spune că se constituiseră structurile funcționale ale Curții de Conturi atât la nivel central, cât și la nivel județean, iar la 30 iunie 1993, cu prilejul unei întâlniri publice cu directorii structurilor Curții de Conturi din județe, președintele Ioan Bogdan putea anunța că „prin această întâlnire debutează practic activitatea Curții de Conturi a României”³⁴⁵. Evident, această afirmație reprezenta o simplificare a realității, deoarece lunile scurse de la începutul lui martie și până la sfârșitul lui iunie 1993 au fost deosebit de intense, atât în ceea ce privește constituirea structurilor instituționale, cât și în ceea ce privește adoptarea regulamentelor și normativelor interne ale Curții de Conturi.

Un alt aspect care trebuia rezolvat era reprezentarea internațională. În această privință procesul a fost lin, deoarece organismele internaționale ale instituțiilor supreme de audit, INTOSAI și EUROSAI, conservaseră statutul de membru al României și în perioada 1990-1992 – deși Corpul de control al primului-ministru (și apoi Departamentul de Control al Guvernului) nu îndeplineau standardele lor – și sprijiniseră procesul de constituire a Curții de Conturi a României. Pe de altă parte, art. 7 din Legea nr. 94/1992 prevedea explicit faptul că din punctul de vedere al statului român, Curtea de Conturi era îndreptățită să devină membră a organismelor internaționale de specialitate și să colaboreze cu ele în ceea ce privește controlul asupra gestionării fondurilor externe puse la dispoziția României. În consecință, preluarea calității de membru al INTOSAI de către Curtea de Conturi de la Departamentul de Control al Guvernului s-a făcut lin, și în mai-iunie 1993 noul președinte al Curții, Ioan Bogdan, a putut prezenta noua instituție la reuniunea INTOSAI de la Viena și apoi la congresul EUROSAI de la Stockholm.³⁴⁶

³⁴⁵ *Curtea de Conturi a României...*, p. 342.

³⁴⁶ *Curtea de Conturi a României...*, p. 344.



Seminar EUROSAI, Neptun, 4-7 septembrie 1995

III.4. Modificările cadrului legislativ și ale competențelor Curții de Conturi a României (1993-2014)

Deși Legea nr. 94/1992 părea făcută să dureze, în cei 21 ani de existență a Curții de Conturi ea a fost amendată de 11 ori prin noi legi și de mai multe ori prin ordonanțe de urgență și ordonanțe ale Guvernului, precum și prin decizii ale Curții Constituționale³⁴⁷. Desigur, unele modificări au fost de detaliu sau au adus precizări necesare unor prevederi prea vagi sau imprecise. Altele au vizat însă aspecte esențiale ale rolului Curții sau i-au schimbat unele dintre competențe și atribuții. În fine, mai există și o a treia categorie, în care intră modificări aparent de detaliu, dar care au influențat considerabil modul de funcționare al Curții. De exemplu, Legea nr. 59/1993 pentru modificarea

³⁴⁷ Inventarul acestor modificări la http://www.cdep.ro/pls/legis/legis_pck.htm?act?id=2380 (accesat 10.07.2013).

Codului de procedură civilă, a *Codului familiei*, a Legii contenciosului administrativ nr. 29/1990 și a Legii nr. 94/1992 privind organizarea Curții de Conturi nu se referea la Curtea de Conturi decât în articolul 9, unde schimba unele dintre căile de atac împotriva hotărârilor Curții, stabilind că hotărârile pronunțate de instanțele Curții de Conturi nu sunt supuse apelului și lărgind aria recursurilor³⁴⁸. Totodată, trebuie să avem în vedere faptul că funcționarea Curții de Conturi nu a fost influențată numai de legile și normele juridice referitoare direct la ea, ci și de normele referitoare la activitățile pe care ea le controla, precum și de multele schimbări ale procedurilor judiciare și de diverse decizii jurisprudențiale ale Curții Constituționale³⁴⁹, ale Curții Supreme de Justiție (din 2003, Înalta Curte de Casație și Justiție) și chiar ale altor instanțe, cum ar fi diversele curți de apel. Multitudinea actelor care au determinat, într-un fel sau în altul, modificări ale practicilor Curții de Conturi reflectă destul de bine fenomenul mai larg al instabilității legislative care a afectat întreaga evoluție a României post-comuniste. Este greu de apreciat la modul general dacă multiplele schimbări legislative reprezintă doar transformări inerente rodajului instituțiilor statului de drept, sau dacă ele reflectă acțiuni ale unor grupuri interesate în perpetuarea incertitudinilor, a neclarităților și a confuziilor de natură să împiedice acțiunile organelor de control și ale justiției în ansamblul său.

³⁴⁸ *Curtea de Conturi a României...*, p. 345.

³⁴⁹ Un exemplu semnificativ este Decizia nr. 64 din 2 iunie 1994 (nepublicată) a Curții Constituționale, prin care s-a statuat că activitatea jurisdicțională a Curții de Conturi, fiind de natură administrativă și nu judiciară (!), este supusă controlului jurisdicțional al instanței de contencios administrativ, ceea ce a făcut ca în perioada 1994-1999 unele instanțe să judece acțiuni îndreptate împotriva hotărârilor definitive ale instanțelor Curții de Conturi. Aceasta avea loc în condițiile în care niciuna dintre legile în vigoare la acea dată nu instituia această competență a instanțelor de contencios administrativ. Abia prin Legea nr. 99/1999 a fost introdusă calea de atac a recursului împotriva hotărârilor Secției jurisdicționale și ale Curții de Conturi la Curtea Supremă de Justiție.

Un domeniu controversat a fost cel al privatizării. Privatizarea reprezintă neîndoiește o componentă importantă a procesului de trecere de la economia de comandă de tip socialist la economia de piață. Pe de altă parte, atât experiența României, cât și cea a altor țări au arătat că în cadrul procesului de privatizare au avut loc și numeroase ilegalități sau manopere financiare, prin care a fost prejudiciată proprietatea publică³⁵⁰. Problema este deosebit de delicată, deoarece privatizarea înseamnă, prin definiție, înstrăinarea unei părți a proprietății statului, care trece în proprietatea unor persoane fizice și/sau juridice particulare. Având în vedere situația precară, uneori cvasifalimentară, în care se găseau foarte multe societăți comerciale supuse procesului de privatizare, precum și conceperea privatizării ca un mijloc de a impulsiona relansarea de ansamblu a economiei prin restructurarea și adaptarea lor la cerințele economiei de piață, inclusiv prin atragerea de capitaluri private și de expertiză tehnică și economică (know-how), era evident că obținerea unei contravalori financiare cât mai mari nu era prioritatea numărul 1 a procesului de privatizare. Cu toate acestea, statul și societatea în ansamblul ei nu puteau fi indiferenți la fenomenele de subevaluare, la încălcarea procedurilor legale sau la nerespectarea obligațiilor asumate în cadrul acordurilor de privatizare.

De aceea, ideea exercitării unui control asupra procesului de privatizare a fost încă de la început prezentă în cercurile politice și în opinia publică, iar Legea nr. 94/1992 a stabilit prin art. 31(2) atribuția Curții de Conturi de a verifica modul de formare, administrare și întrebuințare a resurselor financiare ale Fondului Proprietății de Stat, organismul însărcinat cu desfășurarea concretă a procesului de privatizare, precum și modul în care acesta își îndeplinește obligațiile prevăzute de lege în raport cu societățile comerciale. În baza acestor dispoziții, în anii 1993-1997 Curtea de Conturi a

³⁵⁰ Pentru unele cazuri „celebre” instrumentate de Curtea de Conturi a României („Steaua Electrică” Fieni, PAMEX Piatra Neamț etc.), vezi *Curtea de Conturi a României...*, p. 397-401 și *Raportul public al Curții de Conturi pe anul 2002*, București, 2003, p. 146-165.

efectuat o serie de controale, inclusiv cu privire la modul în care au fost realizate unele operații privind privatizarea societăților comerciale, respectiv vânzarea de active, care s-au soldat cu sesizarea de către procurorul general financiar a Ministerului Public într-un număr important de cazuri, unele dintre faptele reținute prin acte de constatare ale Curții de Conturi făcând ulterior obiectul unor dosare de urmărire penală. Acest tip de control a stârnit împotrivirea multor grupuri de interese implicate în procesul de privatizare, care au argumentat faptul că exercitarea unui control al Curții de Conturi, pe lângă dreptul de control al legalității din partea organelor de urmărire penală, este de natură să-i intimideze pe factorii de decizie însărcinați cu efectuarea privatizării, să-i descurajeze pe eventualii investitori, să încetinească procesul de privatizare și deci să submineze efortul de trecere la economia de piață și de relansare a dezvoltării economice a României. Aceste argumente au fost însușite de guvernul de coaliție condus de Victor Ciorbea, care, prin O.G. nr. 15/1997³⁵¹ și apoi, prin art. 10 al O.U.G. nr. 88 din 23 decembrie 1997³⁵² privind privatizarea societăților comerciale, a stabilit că aplicarea de către Fondul Proprietății de Stat a procedurilor de privatizare nu este supusă controlului Curții de Conturi, aceasta exercitând numai controlul ulterior de legalitate asupra resurselor financiare care se fac venit la bugetul de stat și la cel local, precum și asupra resurselor din bugetul Fondului. Aici se cuvine semnalat faptul că exact în același an, o analiză comandată de Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică (OECD), pornind de la constatarea că privatizarea se dovedise a fi un domeniu în care riscurile de corupție și fraudă erau mari, recomandase ca ea să nu fie lăsată necontrolată, deoarece un control slab sau inexact putea crea dubii printre investitorii străini în ceea ce privește transparența procesului de privatizare în România.³⁵³ Această recomandare nu a influențat însă deciziile factorilor politici, care au statuat opțiunea lor de excludere a Curții de

³⁵¹ Publicată în *M.Of.*, partea I, nr. 195, 15 august 1997, p. 1-2.

³⁵² Publicată în *M.Of.*, partea I, nr. 381, 29 decembrie 1997, p. 1-8.

³⁵³ *Raportul SIGMA 1997*, p. 31.

Conturi de la controlul procesului de privatizare prin Legea nr. 99/1999, care stabilea încă din titlul I, articolul 1, paragraful 18:

„(1) Controlul respectării de către instituția publică implicată a cadrului juridic aplicabil în materia privatizării, constatarea contravențiilor și stabilirea sancțiunilor se realizează de către Ministerul Finanțelor, în condițiile stabilite prin normele metodologice emise în aplicarea prezentei ordonanțe de urgență. (2) Determinarea metodei de privatizare și alegerea agentului de privatizare și/sau a cumpărătorului, operațiunile prevăzute la art. 43 alin. (2) lit. A, precum și legalitatea clauzelor din contractele încheiate de Fondul Proprietății de Stat, incluzând, printre altele, clauzele privitoare la prețul vânzării, nu sunt supuse controlului Curții de Conturi. Curtea de Conturi controlează numai încasarea și folosirea, potrivit destinațiilor prevăzute de lege, a veniturilor cuvenite Fondului Proprietății de Stat.”

De fapt, prin această decizie era eliminat orice control extern (în sens juridic, adică exercitat de instituții independente de executiv) asupra oportunității deciziilor din cadrul procesului de privatizare, iar controlul de legalitate era rezervat doar organelor subordonate guvernului și Ministerului Public. Controversele publice în legătură cu multe dintre procesele de privatizare au condus la convingerea că este nevoie ca în această problemă să fie din nou implicată Curtea de Conturi. Această revenire a fost realizată prin Legea nr. 77 din 7 februarie 2002, care a prevăzut următorul text pentru art. 27 alin. (2):

„Curtea de Conturi exercită controlul cu privire la respectarea de către autoritățile cu atribuții în domeniul privatizării a metodelor și procedurilor de privatizare prevăzute de lege, precum și asupra modului în care acestea au asigurat respectarea clauzelor contractuale stabilite prin contractele de privatizare. Curtea de Conturi exercită controlul respectării dispozițiilor legale privind modul de administrare și întrebuințare a resurselor financiare rezultate din acțiunile de privatizare.”³⁵⁴

³⁵⁴ *Curtea de Conturi a României...*, p. 403.

De asemenea, în același articol al Legii era introdus un alineat nou, potrivit căruia:

„Curtea de Conturi poate exercita controlul în cazul prevăzut la alin. (2) indiferent de momentul în care s-a desfășurat procesul de privatizare, prin vânzarea acțiunilor deținute de stat la societățile comerciale, până la clarificarea tuturor aspectelor.”³⁵⁵



Plenul Curții de Conturi a României, 1999

Au existat și alte încercări de a sustrage unele dintre instituțiile publice de la controlul efectuat de Curtea de Conturi. Astfel, art. 20 din Legea nr. 94/1992 stabilea faptul că execuția bugetelor Camerei Deputaților, Senatului, Președinției și Guvernului era controlată numai de către Curtea de Conturi. Având în vedere controversele care au apărut în presă și în rândul opiniei publice referitoare la modalitățile de decontare și de cheltuire a banilor publici de către membrii Parlamentului, mai mulți deputați și senatori

³⁵⁵ *Curtea de Conturi a României...*, p. 403.

au propus încă de la 2 noiembrie 1995 un proiect de lege pentru modificarea art. 20 din Legea nr. 94/1992, astfel încât controlul executării bugetelor Senatului și Camerei Deputaților, descărcarea de gestiune, precum și atribuțiile jurisdicționale să fie exercitate numai de către Biroul permanent al fiecărei Camere, potrivit regulamentului propriu, iar Curtea de Conturi să poată controla execuția bugetelor Camerei Deputaților și Senatului numai la cererea expresă a acestora³⁵⁶. Acest proiect de lege nu a fost însă promovat, el încălcând grav principiile statului de drept – ideea de a transfera legislativului atribuții jurisdicționale este dincolo de orice comentariu. Pe de altă parte, s-ar fi încălcat și o prevedere centrală a Legii nr. 94/1992, potrivit căreia Curtea de Conturi este singura autoritate care acordă descărcarea de gestiune, iar consecințele politice ale unei asemenea legi ar fi fost serioase, mai ales din perspectiva alegerilor planificate pentru anul 1996. Dincolo de „înmormântarea” acestei propuneri legislative, era evident faptul că unii dintre deputați și senatori doreau să elibereze Parlamentul de controlul financiar exercitat de Curtea de Conturi. Sesizând controversa, raportul comandat de Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică (OECD) inclusese și o observație potrivit căreia România ar fi trebuit să urmeze practica majorității țărilor europene făcând din execuția bugetului propriu al Parlamentului subiectul unui dublu control, intern și extern, organizat profesional și care să acopere aspectele legalității, corectitudinii, economicității și gradului de respectare a principiilor unui management financiar sănătos; se sublinia totodată faptul că rezultatele acestor controale ar trebui înaintate anual Parlamentului și ar trebui să includă și comentariile auditorilor privind măsurile ce trebuie luate.³⁵⁷ Evident, asemenea propuneri veneau însă în contradicție cu dorința multor parlamentari de a diminua numărul instituțiilor de control financiar. Această dorință a fost acceptată de guvernul Radu Vasile, care a inclus în Legea nr. 99/1999 privind

³⁵⁶ Nr. 1542 din 2 noiembrie 1995 și nr. XXXIV/756 din 2 noiembrie 1995 (informație comunicată de Constantin Petrescu).

³⁵⁷ *Raportul SIGMA 1997*, p. 33.

unele măsuri pentru accelerarea reformei economice și un paragraf nou la art. 20 din Legea nr. 94/1992:

„(2) Curtea de Conturi controlează execuția bugetelor Camerei Deputaților și Senatului numai la cererea Biroului permanent al fiecărei Camere. Rezultatul controlului se prezintă Biroului permanent pentru a decide.”³⁵⁸

Această excepție, care crea un privilegiu cu atât mai neobișnuit cu cât Președinția și Guvernul continuau să fie controlate de Curtea de Conturi în ceea ce privește execuția bugetelor lor, a fost anulată de Parlamentul ales în noiembrie 2000, Legea nr. 77/2002 abrogând aliniatul adăugat în 1999 și stabilind chiar un text mai cuprinzător pentru art. 20 din Legea nr. 94/1992:

„Art. 20 – (1) Controlul execuției bugetelor Camerei Deputaților, Senatului, Administrației Prezidențiale, Guvernului, Curții Supreme de Justiție, Curții Constituționale, Consiliului Legislativ și Avocatului Poporului se exercită exclusiv de Curtea de Conturi.”³⁵⁹

Alte divergențe au privit atribuția Curții de Conturi de a efectua controale asupra sistemului bancar și îndeosebi asupra Băncii Naționale a României. În această privință, cele mai importante dintre obiecții au vizat adecvarea controalelor Curții de Conturi la specificul activității Băncii Naționale, ale cărei atribuții în ceea ce privește elaborarea și aplicarea politicii monetare și valutare, precum și administrarea rezervelor internaționale ale României presupun acțiuni complexe, interdependente cu o multitudine de factori interni și externi, mulți volatili și interpretabili. Divergențele au răzbătut în public de mai multe ori, antrenând și factorii politici. Până la urmă s-a ajuns la un anumit consens, Legea nr. 312/2004 privind Statutul Băncii Naționale a României stabilind atât faptul că în cadrul Băncii funcționează un Comitet de Audit, care realizează auditul intern și raportează Consiliului de Administrație (art. 33), cât și realizarea auditului extern de către auditori autorizați, selecționați de către

³⁵⁸ *Curtea de Conturi a României...*, p. 367. Acest text se păstrează neschimbat și în art. 25 al formei republicate în 2009 a Legii nr. 94/1992.

³⁵⁹ *Curtea de Conturi a României...*, p. 403.

Consiliul de Administrație al Băncii Naționale (art. 36); pe de altă parte, legea fixează strict destinațiile veniturilor și ale profitului Băncii Naționale (art. 43) și stabilește prin art. 47 (2) faptul că „Operațiunile comerciale efectuate de Banca Națională a României, care se reflectă în bugetul de venituri și cheltuieli și în situațiile financiare anuale, sunt supuse controlului ulterior al Curții de Conturi.”³⁶⁰



*Ioan Condor,
președinte al Curții de Conturi, 1999-2002*

Ioan Condor s-a născut la 15 februarie 1934 la Eriu-Sâncrai, județul Satu Mare. Între 1952 și 1957 a studiat dreptul la Universitatea din Cluj. În anii 1958-1962 a profesat ca avocat la Satu Mare, devenind apoi consilier juridic al unui combinat din aceeași localitate. În 1965 a intrat în magistratură, fiind judecător la Răcari, județul Dâmbovița, apoi Președinte al Judecătoriei din Buftea. În 1972 a trecut la Ministerul de Finanțe, unde a lucrat timp de 16 ani în calitate de consilier juridic șef; totodată, din 1978 a devenit și corespondent național permanent al Biroului Internațional pentru Documentare Fiscală, cu sediul la Amsterdam. În 1988-1989 a fost consilier juridic șef la C.E.C., iar după Revoluția din 1989 a devenit consilier juridic mai întâi al Con-

³⁶⁰ <http://www.bnro.ro/apage.aspx?pid=404&actid=1> (accesat 10.07.2013).

siliului Frontului Salvării Naționale, apoi al Consiliului Provizoriu de Uniune Națională (C.P.U.N.) și, ulterior, consilier parlamentar la Camera Deputaților. În această calitate a avut un rol important în elaborarea Legii nr. 94/1992 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi. În consecință, în 1993 a fost numit consilier de conturi la Curtea de Conturi a României, iar după expirarea mandatului președintelui Ioan Bogdan, la 30 martie 1999 a fost numit de Parlament președinte al acestei instituții. Exercițarea mandatului său a fost afectată de constrângerile bugetare care au condus la reducerea numărului de posturi ale Curții. Avertizând asupra faptului că în aceste condiții Curtea de Conturi risca să nu mai poată să-și îndeplinească integral atribuțiile, Ioan Condor și-a prezentat demisia la 18 septembrie 2001; la solicitarea Parlamentului, acesta a condus Curtea până la numirea succesorului său la 14 februarie 2002. Totodată, Ioan Condor, care și-a susținut doctoratul în drept în 1998 și a publicat mai multe lucrări de specialitate atât în țară, cât și în Olanda și Marea Britanie, s-a implicat activ în dezvoltarea învățământului superior particular, fiind profesor și decan în cadrul Universității „Spiru Haret”. După încetarea activității sale la Curtea de Conturi, Ioan Condor a devenit și președintele unei firme de consultanță financiară.

Este evident faptul că intrarea în activitate a Curții de Conturi a României a deranjat multe grupuri de interese atât din aparatul de stat, cât și din unitățile economice, ba chiar și din sistemul judiciar. Pe de altă parte, în decursul anilor 90 s-au acumulat nemulțumiri în legătură cu neîmplinirile României atât pe plan economic, cât și în privința consolidării statului de drept. De aceea au apărut tot felul de proiecte de reformă economică și de modificare a sistemelor de control și de jurisdicție, mai ales după victoria Convenției Democrate la alegerile din noiembrie 1996. Astfel, Ioan Bogdan relatează în ședința din 13 ianuarie 1997 a plenului Curții de Conturi: „Președintele tot a rămas cu ideea că ar trebui corectată legea noastră”, iar „domnii Severin, Babiuc și Măgureanu susțin modificarea Legii Curții de Conturi”³⁶¹. Desigur, la acea dată

³⁶¹ *Curtea de Conturi a României...*, p. 363. Nu este poate întâmplător faptul că doi dintre cei trei demnitari menționați nominal au avut serioase probleme cu justiția în perioada care a urmat.

ideea era ca specialiștii Curții de Conturi să se implice mai mult în lupta anticorupție, trimițând materiale preliminare organelor de anchetă și colaborând la anchetele desfășurate de parchet. Per total însă, deși reprezentanții Curții de Conturi au participat la Consiliul Național de Acțiune împotriva Corupției și Crimei Organizate (CNAICCO) și ale organismelor județene ale acestuia, totuși colaborarea a fost limitată chiar de prevederile Legii nr. 94/1992, care stabileau exact forma de instrumentare a constatărilor organelor de control ale Curții de Conturi. Pe de altă parte, dincolo de febra inițială a luptei anticorupție, tendința mai generală a anilor 1997-1999 a fost de restrângere a atribuțiilor și de diminuare a rolului Curții de Conturi. Această tendință a culminat cu prevederile referitoare la Curtea de Conturi din Legea nr. 99/1999 privind unele măsuri pentru accelerarea reformei economice. Depusă la Parlament în ziua de 10 mai 1999, cu angajarea de răspundere a guvernului Radu Vasile³⁶², această lege nu a mai fost dezbătută pe articole, fiind adoptată în bloc în urma respingerii în ședința din 20 mai 1999 a moțiunii de cenzură introduse de 158 de parlamentari ai opoziției³⁶³. Legea elimina dintre atribuțiile Curții de Conturi controlul preventiv, care trecea în sarcina exclusivă a Ministerului de Finanțe, controlul asupra privatizării, controlul asupra execuției bugetare a Camerei Deputaților și Senatului, și controlul de oportunitate al gestiunii financiare (controlul performanței) și aducea totodată mai multe modificări procedurilor jurisdicționale și căilor de atac împotriva constatărilor și deciziilor de imputație ale Curții

³⁶² http://www.cdep.ro/pls/proiecte/upl_pck.proiect?idp=1094 (accesat 11.07.2013).

³⁶³ Moțiunea de cenzură includea la punctul 3 critica restrângerii atribuțiilor Curții de Conturi. Totuși, în cadrul dezbaterilor generale pe marginea moțiunii această critică a fost reluată doar de Doru Ioan Tărăcilă, din partea opoziției, în timp ce premierul Radu Vasile și parlamentarii Iuliu Vida (unul dintre inițiatorii Legii nr. 94/1992) și Sorin Lepșa au criticat Curtea de Conturi, care s-ar fi dovedit „o frână” pentru reforma economică și, evident, au susținut punctul de vedere al Guvernului. Moțiunea a fost respinsă, având 147 voturi pentru și 286 de voturi împotriva – cf. <http://www.cdep.ro/pls/steno/steno.stenograma?ids=3521&idm=2&idl=1> (accesat 11.07.2013).

de Conturi.³⁶⁴ Era o serioasă amputare a activității și structurii Curții de Conturi.

Nu se poate totuși afirma faptul că puterea dintre anii 1996-2000 a acționat numai pentru restrângerea ariei de acțiune a Curții de Conturi. Astfel, ca urmare a demersurilor Curții, Parlamentul a adoptat Legea nr. 204/1999, depusă inițial ca inițiativă parlamentară de către deputatul Petre Partal (din partea P.D., deci membru al coaliției guvernamentale).³⁶⁵ Dincolo de mai multe precizări funcționale și jurisdicționale, care corelau prevederile Legii cu modificările adoptate prin Legea nr. 99/1999, cea mai importantă prevedere a acesteia includea printre atribuțiile Curții de Conturi și „constituirea, utilizarea și gestionarea resurselor financiare privind protecția mediului, îmbunătățirea calității condițiilor de viață și de muncă”³⁶⁶. Trebuie totuși remarcat faptul că, pentru a depăși obiecțiile ridicate în Comisia pentru buget, finanțe și bănci a Camerei Deputaților, și chiar unele reticențe exprimate în plen, președintele din acea vreme al Curții de Conturi, Ioan Condor, a trebuit să invoce constituirea unui grup de lucru al EUROSAI pe probleme de mediu și coordonarea de către Curtea de Conturi a României a subgrupeii referitoare la Marea Neagră și să convingă plenul că noua prevedere nu se referea la dreptul de control intern, care era deja legiferat anterior suficient prin extensia controlului la toate sursele bugetare, ci în primul rând la activitățile externe³⁶⁷.

³⁶⁴ *Curtea de Conturi a României...*, p. 366-368.

³⁶⁵ http://www.cdep.ro/pls/legis/legis_pck.htm_act?ida=23317 (accesat 11.07.2013)

³⁶⁶ *Curtea de Conturi a României...*, p. 369-370.

³⁶⁷ <http://www.cdep.ro/pls/steno/steno.stenograma?ids=4261> (accesat 11.07.2013).



Delegația română (Ioan Condor, Doina Drăniceanu, Ovidiu Ispir) și Jan O. Karlsson (al doilea din stânga), președintele Curții Europene de Conturi (1999-2001), la întâlnirea președinților Instituțiilor Supreme de Audit (SAI) din țările Europei Centrale și de Est și Curții de Conturi Europene, Praga, octombrie 1999

Schimbarea de guvern care a urmat alegerilor din 26 noiembrie 2000 a avut consecințe și pentru Curtea de Conturi a României. Programul P.D.S.R. prevedea – printre altele – restabilirea controlului Curții de Conturi asupra procesului de privatizare. Pe de altă parte, atât la nivelul unor organisme guvernamentale, cât și la cel al Parlamentului rezultat din alegerile din noiembrie 2000 existau și unele elemente de ostilitate față de Curtea de Conturi și mai ales față de formula sa de conducere stabilită în 1999. De aceea, chiar în primăvara anului 2001, odată cu elaborarea Legii bugetului de stat, Ministerul Finanțelor Publice a propus și Parlamentul a aprobat un buget de numai 426,7 miliarde de lei pentru Curtea de Conturi a României³⁶⁸, ceea ce a obligat la redu-

³⁶⁸ Art. 16 (2) din Legea nr. 216/2001 (*M.Of.*, partea I, nr. 214, 26 aprilie 2001, p. 3). Aceeași sumă se regăsea și în proiectul inițial de buget – cf.

cerea a 400 de posturi din totalul de 1857 de posturi existente în 2000. Dincolo de caracterul șicanatoriu al acestei prevederi, care a fost argumentată prin rațiuni de austeritate bugetară, trebuie observat faptul că stabilirea bugetului Curții de Conturi direct de Ministerul Finanțelor Publice reprezenta o încălcare a prevederilor art. 5 din Legea nr. 94/1992, nemodificat la acea dată: „Curtea de Conturi își întocmește buget propriu, care se prevede distinct în bugetul de stat.”³⁶⁹ Pe de altă parte, se cuvine remarcat faptul că deși un număr de 53 de deputați ai opoziției au formulat obiecții de neconstituționalitate împotriva legii bugetului de stat pe anul 2001, aceste obiecții au fost respinse de Curtea Constituțională prin Decizia nr. 123/2001³⁷⁰. Trebuie observat că autorii obiecțiilor de neconstituționalitate nu au invocat în mod special cazul Curții de Conturi, ci doar pe cel similar al altor autorități publice centrale (Parlamentul, Curtea Supremă de Justiție, Curtea Constituțională, Consiliul Legislativ și Avocatul Poporului) sau locale. Totuși, situația Curții Supreme de Justiție, care de altfel a adresat Curții Constituționale și o sesizare proprie, era similară cu cea a Curții de Conturi, această instituție fiind și ea împuternicită prin Legea organică să-și stabilească bugetul propriu (art. 65 din Legea nr. 56/1993). În consecință, interpretarea dată de Curtea Constituțională la sesizarea Curții Supreme de Justiție a stabilit un precedent și pentru Curtea de Conturi. Punctul de vedere al Curții Constituționale a fost următorul:

„...Curtea Constituțională constată că dreptul Curții Supreme de Justiție de a aproba în mod autonom propriul buget este stabilit la art. 65 din Legea Curții Supreme de Justiție nr. 56/1993, republicată în *Monitorul Oficial al României*, partea I, nr. 56 din 8 februarie 1999, iar nu de dispozițiile Constituției. Este adevărat că prevederile Legii organice sunt obligatorii la elaborarea unei legi ordinare, dar neacceptarea de către Parlament a unui amendament formulat în

<http://www.cdep.ro/proiecte/2001/200/00/8/pl208.pdf> (accesat 11.07.2013).

³⁶⁹ *Curtea de Conturi a României...*, p. 317.

³⁷⁰ *M.Of.*, partea I, nr. 292, 4 iunie 2001, p. 1-8.

timpul dezbaterii proiectului Legii bugetului de stat nu constituie o îngrădire a exercițiului dreptului Curții Supreme de Justiție de a aproba bugetul propriu și nu aduce atingere autonomiei și independenței acestei autorități publice.”³⁷¹

P.D.S.R. (devenit în 2001 Partidul Social-Democrat) avea însă intenții mult mai ample în ceea ce privește Curtea de Conturi a României. În consecință, la 23 mai 2001 a fost depus la Camera Deputaților un proiect de lege privind modificarea și completarea Legii nr. 94/1992 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi. Deși propunerea nu venea oficial din partea Guvernului, ea era înaintată de cinci dintre „grii” partidului: Viorel Hrebenciuc, la acea dată vicepreședinte al Camerei Deputaților și lider al grupului parlamentar al P.D.S.R. din această cameră, Acsinte Gaspar, la acea dată ministru pentru relația cu Parlamentul, Petru Șerban Mihăilescu, la acea dată secretar general al Guvernului, Octav Cozmâncă, la acea dată ministrul Administrației Publice și Doru Ioan Tărăcilă, la acea dată vicepreședinte al Senatului. Pe de altă parte, propunerea legislativă era înaintată în numele grupului parlamentar al P.D.S.R. (social-democrat și umanist) și solicita dezbateră și adoptarea în procedură de urgență a proiectului³⁷². Dincolo de motivațiile oficiale – intenția de restabilire a controlului Curții de Conturi asupra procesului de privatizare și asupra execuției bugetare a Camerei Deputaților și a Senatului, precum și extinderea competențelor de control ale Curții la societățile de investiții financiare, la asociațiile și fundațiile care utilizează fonduri publice și la persoanele juridice care au obligații financiare către stat³⁷³ – proiectul de lege viza și schimbarea înainte de finalizarea mandatului a plenului în funcțiune al Curții de Conturi³⁷⁴. În pofida deciziei de promovare prin procedura de urgență,

³⁷¹ Decizia Curții Constituționale nr. 123/2001, *M.Of.*, partea I, nr. 292 din 4 iunie 2001, p. 8.

³⁷² <http://www.cdep.ro/proiecte/2001/300/00/1/in301.pdf> (accesat 16.07.2013).

³⁷³ <http://www.cdep.ro/proiecte/2001/300/00/1/em301.pdf> (accesat 16.07.2013).

³⁷⁴ <http://www.cdep.ro/proiecte/2001/300/00/1/pl301.pdf> (accesat 16.07.2013).

procesul de legiferare a fost complicat și controversat, cu adoptarea unor texte diferite de către cele două Camere, diferențe care nu au putut fi soluționate de comisia de mediere și au determinat adoptarea variantei finale în ședința comună a Camerei Deputaților și a Senatului din 18 decembrie 2001. După ce a fost contestat de 58 de deputați P.N.L. și P.D. la Curtea Constituțională și considerat constituțional prin Decizia nr. 17 din 23 ianuarie 2002 a Curții Constituționale³⁷⁵, textul legii a fost finalmente promulgat de președintele României la data de 28 ianuarie 2002³⁷⁶.

Este greu de exprimat o judecată univocă privitoare la Legea nr. 77/2002. Pe de o parte, această lege a servit la înlocuirea înainte de expirarea mandatului a plenului Curții de Conturi numit în martie 1999 și a creat un precedent în ceea ce privește capacitatea Parlamentului de a folosi o schimbare legislativă pentru a eluda în fapt inamovibilitatea membrilor Curții de Conturi. Pe de altă parte, este evident faptul că Legea nr. 77/2002 a restabilit o mare parte dintre competențele Curții de Conturi în ceea ce privește controlul ulterior asupra procesului de privatizare și asupra execuției bugetare a Camerei Deputaților și a Senatului. De asemenea, această lege a integrat prevederile existente în alte acte normative cu privire la rolul Curții de Conturi în ceea ce privește controlul utilizării fondurilor puse la dispoziția României de Uniunea Europeană și a restabilit prin mai multe prevederi și formulări competența de a efectua pe lângă controlul de legalitate și un audit de performanță, prin care Curtea de Conturi analizează „calitatea gestiunii financiare din punct de vedere al economicității, eficienței și eficacității”³⁷⁷. Prin această prevedere, cât și prin celelalte prevederi convergente ale legii se crea un cadru legal care permitea Curții de Conturi a României să-și apropie modul de funcționare de cel al altor instituții superioare de audit

³⁷⁵ http://www.cdep.ro/pls/legis/legis_pck.htm_act_text?id=31531 (accesat 16.07.2013).

³⁷⁶ Parcursul legislativ poate fi consultat la http://www.cdep.ro/pls/proiecte/upl_pck.proiect?idp=2468 (accesat 17.07.2013).

³⁷⁷ *Curtea de Conturi a României...*, p. 403.

din diverse țări europene dezvoltate. De aceea, se poate aprecia că Legea nr. 77/2002 a contribuit totuși la mai buna funcționare a Curții de Conturi și la întărirea rolului acesteia în sistemul de control financiar din România.



*Depunerea jurământului
de către plenul Curții de Conturi, 2002*

O altă modificare importantă a legislației referitoare la funcționarea Curții de Conturi a rezultat din revizuirea Constituției, aprobată prin referendumul din 19-20 octombrie 2003. Aparent, modificarea Constituției nu ar fi trebuit să afecteze regimul juridic al Curții de Conturi, cu atât mai mult cu cât acesta era conform cu standardele Uniunii Europene. Totuși, în cadrul Forumului Constituțional care a funcționat în iulie-octombrie 2002 au fost formulate propuneri ca în articolul 139 din Constituție să fie introdusă prevederea expresă că instituția Curții de Conturi este un organism independent³⁷⁸; această propunere era, pe de o parte, o expresie a temerilor în legătură cu eventuala subordonare a Curții față de puterea politică și, pe de altă parte, o dovadă clară a însemnătății pe care cetățenii respectivi o acordau Curții de Conturi și rolului ei în sistemul constituțional românesc.

³⁷⁸ *Raportul final al Forumului Constituțional*, p. 93. Raportul poate fi consultat la adresa: http://2003.forumconstitucional.ro/raport_final.pdf.



Dan Drosu Șaguna, președinte al Curții de Conturi, 2002-2008

Dan Drosu Șaguna s-a născut la Pantelimon, în județul Constanța, la 17 iulie 1948. În anii 1969-1973 a studiat dreptul la Universitatea din București. După obținerea licenței a fost numit asistent universitar la Catedra de Drept Public a Facultății de Drept a Universității din București. În 1983 și-a susținut doctoratul în drept, devenind apoi lector (1984), conferențiar (1991) și profesor universitar (1995). După Revoluția din Decembrie 1989, pe lângă activitatea din cadrul Universității din București, a fost activ și în organizarea noilor universități particulare, predând la mai multe asemenea instituții și îndeplinind funcțiile de decan al Facultății de Drept a Universității Creștine „Dimitrie Cantemir” (până în 1995) și prorector al Universității „Andrei Șaguna” din Constanța (până în 1999). A devenit totodată membru de onoare al Universității Creștine „TRIAS” din Leeuwarden, Olanda, și al Universității „THAMMASAT” din Thailanda. În 1993 a fost numit consilier de conturi al Curții de Conturi, iar în 1999 a devenit președinte al Secției juridictionale din cadrul acestei instituții. După demisia lui Ioan Condor la 14 februarie 2002, Dan Drosu Șaguna a fost numit de către Parlament președinte al Curții de Conturi, funcție pe care a deținut-o până în octombrie 2008, reușind să imprime un nou dinamism activității acestei instituții. Profesorul Dan Drosu Șaguna a desfășurat o bogată activitate științifică și publicistică, fiind autorul a numeroase volume de autor, în colaborare, zeci de studii și articole, comunicări, comentarii și recenzii.

În consecință, problematica Curții de Conturi a fost luată în discuție de comisia comună a Senatului și Camerei Deputaților pentru elaborarea propunerii legislative privind revizuirea Constituției în ședința din 26 februarie 2003, când însă a fost adoptată doar hotărârea de a modifica durata mandatului membrilor Curții de Conturi de la șase ani la nouă ani, excluzând în schimb posibilitatea prelungirii sau reînnoirii. În mod oarecum surprinzător, dar consistent cu multele dezbateri din culise, în textul propunerii legislative a fost totuși inserată o nouă formulare la art. 139 (1), prin care fraza din vechiul text al Constituției – „În condițiile legii, Curtea exercită și atribuții jurisdicționale”³⁷⁹ – era înlocuită cu formularea „În condițiile Legii organice, litigiile rezultate din activitatea Curții de Conturi vor fi soluționate de instanțele judecătorești”³⁸⁰. În felul acesta, printr-o singură frază atribuțiile jurisdicționale ale Curții de Conturi erau complet înlăturate, urmând ca toate litigiile să se judece la instanțe exterioare acesteia. Această adăugire, care a fost rezultatul unui lobby concertat în cadrul Comisiei și la nivel politic, a generat însă împotriviri atât din partea Curții de Conturi, cât și din partea Guvernului. În consecință, Guvernul a înaintat un amendament prin care solicita păstrarea atribuțiilor jurisdicționale ale Curții de Conturi, care urmau să fie exercitate prin instanțe de judecată specializate, parte din puterea judecătorească; comisia comună a Senatului și Camerei Deputaților pentru elaborarea propunerii legislative privind revizuirea Constituției a trebuit să includă amendamentul Guvernului în raportul său

³⁷⁹ *Curtea de Conturi a României...*, p. 291.

³⁸⁰ <http://www.cdep.ro/proiecte/2003/200/20/7/pl227.pdf> (accesat 16.07.2013). Documentele consultate până la data redactării acestui volum nu au îngăduit reconstituirea tuturor aspectelor de culise ale lansării acestei propuneri, dar mărturiile ulterioare au evidențiat faptul că formularea a fost propusă de Antonie Iorgovan, la acea dată senator P.S.D., în înțelegere cu reprezentanții principalelor partide de opoziție (P.N.L. și P.D.) – cf. *Stenogramei ședinței Comisiei de mediere la soluționarea textelor adoptate în redactări diferite de către cele două Camere ale Parlamentului la proiectul Legii de revizuire a Constituției României din data de 8 septembrie 2003*, p. 64.

înaintat plenului celor două Camere, dar i-a adăugat atât argumente favorabile, cât și argumente de respingere³⁸¹. Totodată, în ședința sa din 27 mai 2003, comisia a mai adus două noi completări la articolul 139 din Constituție: pe de o parte se stipula că membrii Curții de Conturi sunt independenți „în exercitarea mandatului lor” (precizare nouă) și inamovibili „pe toată durata acestuia” (precizare nouă față de textul Constituției; art. 106 din Legea nr. 94/1992 prevăzuse doar „pe durata mandatului lor”, dar această prevedere nu fusese de folos în discuțiile referitoare la constituționalitatea Legii nr. 77/2002); pe de altă parte, se introducea un nou alineat prin care „revocarea membrilor Curții de Conturi se face de către Parlament, în cazurile și condițiile prevăzute de lege”³⁸². Este evident că cele două modificări trădau atât dorința de a ține cont, fie și formal, de cerința de a consolida independența Curții de Conturi, cât și grija de a păstra pentru puterea legislativă pârgii de control asupra Curții de Conturi.

În plenul Camerei Deputaților, discuțiile la articolul referitor la Curtea de Conturi nu s-au referit aproape deloc la problemele ținând de independența Curții, de durata mandatului consilierilor de conturi și de inamovibilitatea, respectiv revocabilitatea membrilor Curții, ci s-au axat pe problema eliminării sau păstrării atribuțiilor jurisdicționale la Curtea de Conturi. În fața criticilor venind din partea reprezentanților opoziției (Valeriu Stoica, Emil Boc) și a opiniilor contrare exprimate de Avocatul Poporului (Ioan Muraru) și de unul dintre deputații partidului de guvernământ (Cornel Bădoiu) și în condițiile în care consilierul prezidențial Mihai Constantinescu a insistat ca instanțele Curții de Conturi să fie instanțe judecătorești și să nu se mai supună Legii de organizare și funcționare a Curții de Conturi, plenul a respins amendamentul Guvernului, consfințind astfel propunerea de

³⁸¹ <http://www.cdep.ro/proiecte/2003/200/20/7/rp227.pdf> (accesat 16.07.2013). De menționat că discuțiile la acest punct nu apar în sintezele referitoare la dezbaterile și hotărârile Comisiei comune pentru elaborarea propunerii legislative privind revizuirea Constituției.

³⁸² *Curtea de Conturi a României...*, p. 291, 330 și 405.

eliminarea atribuțiilor jurisdicționale ale Curții de Conturi. La Senat, Guvernul a reușit să determine adoptarea unei formulări ușor diferite, prin care spera ca măcar până la constituirea unor instanțe specializate să poată menține atribuțiile jurisdicționale ale Curții de Conturi: „În condițiile legii organice, litigiile rezultate din activitatea Curții de Conturi se soluționează de instanțele judecătorești specializate.”³⁸³ Având în vedere divergența dintre textele adoptate de cele două Camere, textul art. 139 (1) a mers la comisia de mediere. Discuțiile din cadrul Comisiei au evidențiat cel mai bine deosebirile de vederi în legătură cu această problemă: Valeriu Stoica (la acea dată deputat P.N.L.) a explicat refuzul de a accepta formularea de la Senat, deoarece „procesul de înființare a instituțiilor specializate va fi îndelungat, necesită cheltuieli foarte mari și riscul este ca în această formulă textul să devină ineficient”³⁸⁴, iar pe textul Senatului (agreat de Guvern) până la înființarea instanțelor specializate litigiile urmau să se judece tot de instanțele Curții de Conturi. Petre Roman (la acea dată senator P.D.) a punctat tranșant: „Scopul acestui text nu trebuie să-l pierdem din vedere. Scopul acestui text este că aceste litigii nu se mai judecă în cadrul Curții de Conturi”³⁸⁵. Discuțiile prelungindu-se în contradictoriu, tot Petre Roman a revenit, invocând faptul că în raportul comisiei de la Veneția a Consiliului European „se spune cu foarte mare apăsare că nu mai este permis ca în Curtea de Conturi să se și centreze, să se și dea cu capul”³⁸⁶; dincolo de forma metaforică a citării, afirmația este inexactă și pe fond, deoarece textul comisiei de la Veneția consemna faptul că în mai multe țări europene Curțile de Conturi sunt considerate jurisdicții și că pentru

³⁸³ <http://www.cdep.ro/Proiecte/2003/200/20/7/.m227.pdf> (accesat 16.07.2013).

³⁸⁴ *Stenograma ședinței Comisiei de mediere la soluționarea textelor adoptate în redactări diferite de către cele două Camere ale Parlamentului la proiectul Legii de revizuire a Constituției României din data de 8 septembrie 2003*, p. 57 (copie pusă la dispoziție cu amabilitate de Arhiva Camerei Deputaților).

³⁸⁵ *Stenograma ședinței Comisiei de mediere...*, p. 59.

³⁸⁶ *Stenograma ședinței Comisiei de mediere...*, p. 62.

respectarea principiului unității jurisdicționale este suficient să se prevadă în lege posibilitatea de a sesiza Înalta Curte de Casație și Justiție pentru a soluționa în ultimă instanță litigiile în acest domeniu³⁸⁷. Cum după o primă rundă de discuții s-a ajuns la blocaj, votul în comisie fiind de 7 la 7, iar președintele comisiei de mediere, Valer Dorneanu (la acea dată și președinte al Camerei Deputaților) susținea varianta Senatului, Valeriu Stoica a intervenit decisiv, condiționând de acest punct sprijinul partidului său pentru votarea proiectului de revizuire a Constituției:

„Domnule președinte, mă văd obligat să mai fac o declarație. Vă mărturisesc că timp de un an și jumătate, împreună cu domnul președinte Quintus, am făcut tot ce a fost posibil să convingem partidul nostru, în momente grele, să meargă mai departe în acest proces de revizuire a Constituției. Și de fiecare dată – domnul președinte Quintus știe – împreună, la unison, am argumentat și am încercat rațional să-i convingem pe colegii noștri de partid să nu transforme acest proces de revizuire a Constituției într-o chestiune de partid. Ar fi păcat ca acum, la sfârșit, să ne blocăm. Ar fi păcat să ne blocăm pentru că, fără îndoială, această chestiune va necesita o discuție politică înainte de votul final și este păcat ca o soluție adoptată la Cameră, și care este bună, să fie tratată într-o non-decizie politică, cum spunea domnul Petre Roman, pentru că aceasta este o non-decizie. Adică, de fapt, nu hotărâm nimic.”³⁸⁸

În fața acestui șantaj voalat³⁸⁹, Acsinte Gaspar, la acea dată deputat și ministru pentru relația cu Parlamentul, a

³⁸⁷ Comisia Europeană pentru Democrație prin Drept (Comisia de la Veneția), CDL (2003) 8, p. 11-12 - traducere în limba română a adresei transmise de Gianni Buquicchio, secretarul Comisiei, datată Strasbourg, 27 ianuarie 2003, păstrată în Arhiva curentă a Curții de Conturi a României.

³⁸⁸ *Stenograma ședinței Comisiei de mediere...*, p. 68.

³⁸⁹ Anterior, în cursul discuției, Valeriu Stoica invocase un acord politic la nivel de partide, care ar fi fost rupt prin neacceptarea variantei Camerei: „Dacă îmi dați voie, domnule președinte, înainte de vot să fac o precizare. Chestiunea aceasta a făcut parte din acordul nostru politic și acesta a fost sensul acordului nostru politic. A reveni la acest acord politic poate să genereze condiții neplăcute. Și, așa cum mai devreme

cedat și a propus ca text de compromis formularea: „În condițiile legii organice, litigiile rezultate din activitatea Curții de Conturi se soluționează de instanțele judecătorești ordinare până la înființarea instanțelor judecătorești specializate”³⁹⁰, text care a fost inclus la capitolul *Dispoziții tranzitorii* din Legea pentru revizuirea Constituției în art. 151 (6), după renumerotarea articolelor devenind art. 155 (6). Prin această decizie s-a pus punct divergenței, și proiectul Legii de revizuire a Constituției a fost apoi adoptat de plenul Camerei Deputaților și de plenul Senatului în ședințe separate, desfășurate pe 18 septembrie, publicat în *Monitorul Oficial al României*, partea I, nr. 669 din 22 septembrie 2003 și adoptat prin Referendumul din 19-20 octombrie 2003.

„ARTICOLUL 73

Categoriile de legi

[...] (3) Prin lege organică se reglementează:

[...] (1) Organizarea și funcționarea Consiliului Superior al Magistraturii, a instanțelor judecătorești, a Ministerului Public și a Curții de Conturi; [...]

[...] ARTICOLUL 140

Curtea de Conturi

(1) Curtea de Conturi exercită controlul asupra modului de formare, de administrare și de întreținere a resurselor financiare ale statului și ale sectorului public. În condițiile legii organice, litigiile rezultate din activitatea Curții de Conturi se soluționează de instanțele judecătorești specializate.

(2) Curtea de Conturi prezintă anual Parlamentului un raport asupra conturilor de gestiune ale bugetului public național din exercițiul bugetar expirat, cuprinzând și nerequile constatate.

colegii noștri de la U.D.M.R. au spus că au mandat pentru o soluție, sunt obligat să spun același lucru, pentru că soluția de la Senat, din păcate, nu rezolvă chestiunea pe care noi am dorit să o rezolvăm prin acordul politic” (*Stenograma ședinței Comisiei de mediere...*, p. 64). Teza includerii acestei probleme în acordul politic dintre partide cu privire la revizuirea Constituției a fost contestată cu vehemență în discuții de reprezentanții P.S.D., Valer Dorneanu și Doru Ioan Tărăcilă.

³⁹⁰ *Stenograma ședinței Comisiei de mediere...*, p. 69.

(3) La cererea Camerei Deputaților sau a Senatului, Curtea de Conturi controlează modul de gestionare a resurselor publice și raportează despre cele constatate.

(4) Consilierii de conturi sunt numiți de Parlament pentru un mandat de 9 ani, care nu poate fi prelungit sau înnoit. Membrii Curții de Conturi sunt independenți în exercitarea mandatului lor și inamovibili pe toată durata acestuia. Ei sunt supuși incompatibilităților prevăzute de lege pentru judecători.

(5) Curtea de Conturi se înnoiește cu o treime din consilierii de conturi numiți de Parlament, din 3 în 3 ani, în condițiile prevăzute de legea organică a Curții.

(6) Revocarea membrilor Curții de Conturi se face de către Parlament, în cazurile și condițiile prevăzute de lege.

(...) ARTICOLUL 155

Dispoziții tranzitorii

(5) Judecătorii în funcție ai Curții Supreme de Justiție și consilierii de conturi numiți de Parlament își continuă activitatea până la data expirării mandatului pentru care au fost numiți. Pentru asigurarea înnoirii Curții de Conturi din 3 în 3 ani, la expirarea mandatului actualilor consilieri de conturi, aceștia vor putea fi numiți pentru încă un mandat de 3 ani sau de 6 ani.

(6) Până la constituirea instanțelor judecătorești specializate, litigiile rezultate din activitatea Curții de Conturi vor fi soluționate de către instanțele judecătorești ordinare.³⁹¹

Nu este ușor de apreciat tranșant rolul modificărilor constituționale din 2003 în ceea ce privește instituția Curții de Conturi. Pe de o parte, Constituția din 2003 a statuat încă și mai ferm independența instituției și i-a întărit stabi-

³⁹¹ *Curtea de Conturi a României...*, p. 447; *Legislația României 3 (1 iulie-30 septembrie 2003)*, București, 2003, p. 25; <http://www.dscllex.ro/constitutii/const2003.htm> (accesat 19.07.2013).

litatea prin prelungirea mandatelor consilierilor de conturi; de asemenea, a stabilit un mecanism de reînnoire etapizată a componenței plenului, similar celui deja existent la Curtea Constituțională, care oferă mai bune garanții împotriva unei excesive și prea conjuncturale influențe politice. Pe de altă parte, includerea unei prevederi care îngăduie revocarea membrilor Curții de Conturi de către Parlament „în cazurile și condițiile prevăzute de lege”, constituie principial un pas înapoi față de Constituția din 1991, dar faptic o limitare a dreptului Parlamentului de a înlocui pe unii dintre membrii plenului Curții de Conturi înainte de expirarea mandatului lor, cu atât mai mult cu cât „cazurile și condițiile” invocate în textul Constituției nu au fost încă definite prin lege specială.

În plan practic, cea mai serioasă modificare a fost amputarea atribuțiilor jurisdicționale ale Curții de Conturi, și trecerea judecării litigiilor documentate de controalele Curții de Conturi la instanțele judecătorești ordinare, până la înființarea unor instanțe judecătorești specializate. La nivelul principiilor și al practicilor de pe plan mondial și european, problema este controversată, unele dintre instituțiile superioare de control financiar având și atribuții jurisdicționale, în timp ce în alte țări atribuțiile jurisdicționale se exercită fie de instanțele ordinare, fie de instanțe judecătorești specializate. În favoarea primei soluții pledează argumente ținând de eficacitatea urmăririi judiciare și a recuperării prejudiciilor produse, în favoarea celei de-a doua sunt aduse argumente ținând de drepturile persoanelor și instituțiilor aduse în fața instanțelor de a beneficia de posibilități optime de apărare și de o deplină imparțialitate a administrării justiției. Este deci vorba de o opțiune între preocuparea pentru eficacitatea controlului financiar la nivelul de ansamblu al societății și primatul dreptului de apărare a persoanelor și instituțiilor cu privire la care controlul financiar ulterior constată nereguli și/sau abateri financiare. În cazul concret al României, jocul politic, dominat de nevoia de a asigura un consens pentru adoptarea revizurii Constituției și deci pentru continuarea accelerată a procesului de pregătire a aderării la Uniunea Europeană, și presiunile unor grupuri de interese ostile in-

stanțelor Curții de Conturi au făcut să prevaleze a doua opțiune și chiar într-o formulă radicală, care a neglijat găsirea unor formule de tranziție care să asigure eficacitatea administrării justiției până la înființarea instanțelor specializate (nerealizată nici la un deceniu după revizuirea Constituției și dispărută practic de pe agenda publică în toată această perioadă). De altfel, promotorii trecerii jurisdicției la instanțele ordinare până la înființarea unor instanțe specializate erau conștienți de faptul că aceasta putea să dureze și că între timp administrarea justiției ar putea avea de suferit. În discuțiile din Comisia de mediere Valeriu Stoica a exprimat clar această idee: „Dificultatea înființării acestor instanțe specializate, indiferent care va fi competența lor, că se va limita numai la materia fiscală sau că vor cuprinde și alte domenii, înființarea va fi foarte dificilă (...) Ele pot fi înființate peste un an, peste 2, peste 10 sau poate niciodată.”³⁹² Pe de altă parte, același Valeriu Stoica a arătat că în fond, dacă Guvernul vrea să întemeieze instanțe specializate, este treaba lui să o facă.³⁹³

În conformitate însă cu prevederile textului revizuit al Constituției, prin O.U.G. nr. 117 din 24 octombrie 2003³⁹⁴, cauzele aflate în curs de judecată la colegiile jurisdicționale județene și la cel al municipiului București la data intrării în vigoare a Constituției (27 octombrie 2003) au fost preluate de instanțele judecătorești, respectiv de secțiile sau completele de contencios administrativ ale tribunalelor, cauzele aflate la Colegiul jurisdicțional al Curții de Conturi au fost preluate de Secția de contencios administrativ a Curții de Apel București, iar cele aflate la Secția jurisdicțională și la Curtea de Conturi, compuse din trei consilieri de conturi, au fost preluate de Secția de contencios administrativ a Înaltei Curți de Casație și Justiție. Absența unor dispoziții tranzitorii cu privire la acest proces de transfer a lăsat loc apariției unui mare număr de

³⁹² *Stenograma ședinței Comisiei de mediere...*, p. 58.

³⁹³ *Stenograma ședinței Comisiei de mediere...*, p. 61-62.

³⁹⁴ Publicată în *M.Of.*, partea I, nr. 752, 27 octombrie 2003 (p. 3-4) și aprobată prin Legea nr. 49/2004, (publicată în *M.Of.*, partea I, nr. 262, 25 martie 2004, p. 3).

întârzieri și disfuncții, a căror rezolvare a fost lăsată în mod exclusiv pe seama practicii instanțelor judecătorești care le-au preluat, cu toate că cel puțin cu privire la o parte dintre acestea s-ar fi impus o reglementare prin lege, vizând, îndeosebi, competența de judecată.



Plenul Curții de Conturi, 2002

Dincolo de problema cauzelor și litigiilor transferate la instanțele judecătorești ordinare, eliminarea atribuțiilor jurisdicționale ale Curții de Conturi a ridicat și problema modului în care să se facă preluarea judecătorilor de către instanțele ordinare și a procurorilor financiari de către Ministerul Public. Potrivit art. 5 din O.U.G. nr. 117 din 24 octombrie 2003, judecătorii financiari inspectori și judecătorii financiari în funcție la data intrării în vigoare a acesteia, urmau să fie propuși de Consiliul Superior al Magistraturii pentru a fi numiți prin decret al președintelui României în funcții de judecători la instanțele judecătorești, acțiune ce a și fost realizată la sfârșitul anului 2003 și începutul anului 2004. În ceea ce-i privește însă pe procurorii financiari, care potrivit art. 8 din aceeași ordonanță urmau să fie preluați de Ministerul Public, reglementarea practică a situației a trenat până în vara anului 2005, când preluarea a fost statuată prin O.U.G. nr.

53/2005³⁹⁵, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 311/2005³⁹⁶.

În mod firesc, modificarea prevederilor constituționale și desființarea atribuțiilor jurisdicționale ale Curții de Conturi a României implicau modificarea substanțială a legii organice care reglementa funcționarea instituției. Deosebit de urgentă era reglementarea auditului extern cu privire la fondurile acordate României de către Uniunea Europeană, condiție esențială pentru finalizarea negocierilor și adoptării tratatului de aderare. În acest sens, Guvernul condus de Călin Popescu-Tăriceanu a adoptat la 17 martie 2005 Ordonanța de Urgență nr. 22/2005³⁹⁷, aprobată apoi prin Legea nr. 200/2005³⁹⁸, prin care Legii nr. 94/1992 i se adăugau 7 noi articole prin care se înființa și se reglementa Autoritatea de Audit pentru fondurile acordate României de Uniunea Europeană prin programele ISPA și SAPARD și pentru fondurile ce urmau să fie acordate în perioada postaderare; se stabilea că Autoritatea de Audit este un organism fără personalitate juridică, independent din punct de vedere operațional față de Curtea de Conturi.

Deși în acest fel problema presantă a înființării Autorității de Audit a fost rezolvată, iar această instituție a și început să funcționeze efectiv în cursul aceluiași an 2005, rămâneau încă multe aspecte care presupuneau actualizarea Legii organice referitoare la Curtea de Conturi. Având în vedere aceasta, Guvernul a înaintat Parlamentului în noiembrie 2005 proiectul unei noi legi a Curții de Conturi; cum însă legislativul a avut alte priorități, în iunie 2006 Guvernul a adoptat Ordonanța de Urgență nr. 43/2006 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi.³⁹⁹ Evident, procedura de modificare integrală a unei legi organice atât de importante prin ordonanță de urgență era cel puțin discutabilă, iar invocarea necesității de a asigura funcționarea Autorității de Audit nu sporea credi-

³⁹⁵ *M.Of.*, partea I, nr. 534, 23 iunie 2005, p 3-4.

³⁹⁶ *M.Of.*, partea I, nr. 994, 9 noiembrie 2005.

³⁹⁷ *M.Of.*, partea I, nr. 251, 25 martie 2005, p. 6.

³⁹⁸ *M.Of.*, partea I, nr. 550, 28 iunie 2005, p. 6-7.

³⁹⁹ *M.Of.*, partea I, nr. 525, 19 iunie 2006, p. 6-13.

bilitatea acestui demers, cu atât mai mult cu cât această instituție fusese aprobată printr-un act normativ separat și funcționa deja. În consecință, Avocatul Poporului a sesizat Curtea Constituțională, care, întrunită la doar două săptămâni de la adoptarea ordonanței, a admis excepția invocată și a constatat că O.U.G. nr. 43/2006 este neconstituțională, luând în considerare următoarea motivare:

„Prin rolul său, Curtea de Conturi face parte din instituțiile fundamentale ale statului, activitatea sa fiind indispensabilă asigurării suportului financiar al funcționării tuturor organelor statului. Natura Curții de Conturi de instituție fundamentală a statului este deopotrivă subliniată de statutul constituțional al acesteia, cât și de faptul că organizarea și funcționarea sa, adică regimul său juridic, se reglementează, potrivit art. 73 alin. (3) lit. 1) din Constituție, prin lege organică.

Luând în considerare aceste elemente definitorii, Curtea Constituțională constată că reglementarea organizării și funcționării Curții de Conturi prin ordonanță de urgență a Guvernului contravine prevederilor art. 115 alin. (6) din Constituție, conform cărora ordonanțele de urgență nu pot afecta regimul instituțiilor fundamentale ale statului.”⁴⁰⁰

Rămânea deci numai calea adoptării prin Parlament a unei noi legi a Curții de Conturi. Un timp, s-a părut că atât Guvernul, cât și Parlamentul au alte probleme mai presante de rezolvat, cu atât mai mult cu cât aderarea la Uniunea Europeană a fost finalizată cu succes, România devenind membru al UE la 1 ianuarie 2007. În mod paradoxal, tensionarea relațiilor în cadrul coaliției de guvernare a condus la activarea preocupărilor față de Curtea de Conturi. Astfel, pe 28 martie 2007, exact în săptămâna în care se declanșase procesul de restructurare a Guvernului prin îndepărtarea membrilor Partidului Democrat, patru parlamentari ai acestui partid – senatorii Maria Petre și Petru Nicolae Ioțcu și deputații Cezar

⁴⁰⁰ Decizia Curții Constituționale nr. 544 din 28 iunie 2006 referitoare la excepția de neconstituționalitate a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 43/2006 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi (*M.Of.*, partea I, nr. 568, 30 iunie 2006).

Preda și Radu-Cătălin Drăguș – au depus la Camera Deputaților proiectul unei noi legi a Curții de Conturi.⁴⁰¹ Contextul era cel puțin complicat și s-a repercutat atât asupra parcursului legislativ al proiectului, care a cunoscut mai multe întorsături surprinzătoare pentru observatorii neinițiați, cât și asupra duratei adoptării legii, care s-a întins pe mai mult de un an și jumătate. Iată câteva mostre ale acestui parcurs sinuos. După înregistrarea oficială, proiectul de lege a fost transmis spre consultare Guvernului și spre avizare Consiliului Legislativ și comisiilor competente ale Camerei. În timp ce Consiliul Legislativ a transmis un aviz favorabil, însoțit însă de o listă lungă de observații punctuale, Comisia pentru muncă și protecție socială a dat un aviz pozitiv cu amendamente, comisia juridică a dat un aviz negativ, iar Guvernul a exprimat, de asemenea, un punct de vedere negativ. Se părea că proiectul va fi blocat, dar eșecul spectaculos al referendumului de suspendare a președintelui Băsescu din 19 mai 2007 a determinat o flexibilizare a poziției adversarilor legii. Comisia pentru buget, finanțe și bănci s-a întrunit în 22 mai 2007, i-a audiat și pe reprezentanții Curții de Conturi și pe cei ai Ministerului Economiei și Finanțelor și a propus adoptarea proiectului cu un număr considerabil de amendamente, acceptate însă în unanimitate de membrii prezenți ai comisiei. În consecință, textul a intrat în dezbateră plenului Camerei Deputaților, iar la 29 mai 2007 a fost adoptat fără vreo discuție contradictorie, încorporând toate amendamentele propuse de comisie. După aceasta, proiectul a fost înaintat Senatului, unde însă a primit rapid un aviz de respingere de la Comisia juridică și a intrat apoi „în înghețare” pentru aproape opt luni. La începutul anului 2008, problema Curții de Conturi a revenit în actualitate, deoarece mandatul de șase ani al consilierilor numiți în februarie 2002 se apropia de sfârșit și perspectiva numirii unor noi consilieri în conformitate cu prevederile legale, modificate prin revizuirea Constituției, a animat interesul partidelor reprezentate în Parlament, mai ales că și mandatele parlamentarilor din legislatura 2004-2008 se apropiau

⁴⁰¹ *Curtea de Conturi a României 1864-2014, Culegere de documente*, București, 2014, p. 484.

de final. De aceea, la 5 februarie 2008, Biroul Permanent al Senatului a solicitat Comisiei pentru buget, finanțe, activitate bancară și piață de capital urgentarea remiterii raportului restant încă din iunie 2007, iar după primirea unui raport favorabil cu amendamente a solicitat comisiilor juridică și pentru buget să-și armonizeze pozițiile și să remită un raport comun. După ce ambele comisii au acceptat proiectul cu un număr considerabil de amendamente, acesta a fost înscris pe ordinea de zi a plenului. Aici însă, intrarea în dezbatere a trenat timp de două luni și jumătate, astfel încât proiectul noii legi a Curții de Conturi a fost discutat și aprobat unanim de plenul Senatului abia în ziua de 4 iunie 2008. În acest punct, procesul de legiferare a fost stopat de solicitarea președintelui României ca Parlamentul să reexamineze legea tocmai votată, atât pentru corectarea unor inadvertențe în definirea procedurii de audit și a actelor de control, cât și pentru a păstra prerogativa plenului Curții de Conturi de a-i numi pe președintele și vicepreședinții Autorității de Audit, prerogativă pe care amendamentele aduse proiectului de lege o transferaseră Parlamentului. Emisă la 26 iunie 2008, cererea de reexaminare a fost discutată de Biroul Permanent al Camerei Deputaților abia pe 2 iulie 2008, după intrarea Parlamentului în vacanță. În consecință, dezbaterea a fost amânată pentru sesiunea de toamnă a Parlamentului. Totuși, graba de a finaliza legea și de a realiza înainte de alegeri numirea membrilor Curții de Conturi i-a impulsionat pe parlamentari. Astfel, Comisia pentru buget, finanțe și bănci a Camerei Deputaților a prezentat un raport favorabil înainte de termenul fixat de Biroul permanent, în timpul vacanței parlamentare, iar apoi plenul a acceptat cu unele modificări majoritatea observațiilor președintelui României. Proiectul a fost apoi transmis la Senat, unde într-un timp record de doar opt zile a fost repartizat de Biroul permanent comisiilor de specialitate, a primit rapoarte favorabile de la comisii, a fost înscris pe ordinea de zi a plenului și adoptat în unanimitate în ședința din 17 septembrie 2008. Drumul spre promulgare a fost încetinit apoi de sesizarea de neconstituționalitate depusă de 60 de deputați ai Partidului Democrat-Liberal, care au acuzat faptul că în sep-

tembrie 2008 legislativul nu a luat în discuție toate elementele a căror reexaminare fusese solicitată de președintele României și totodată au modificat proiectul de lege în puncte necuprinse în cererea de reexaminare. Președinții Senatului și Camerei Deputaților au apărat prerogativa Parlamentului de a decide suveran asupra prevederilor legale supuse reexaminării și de a corela textele legislative, inclusiv adăugând elemente noi, iar Curtea Constituțională, prin Decizia nr. 991 din 1 octombrie 2008, a respins sesizarea de neconstituționalitate, apreciind:

„Parlamentul fiind unica autoritate legiuitoare a țării, conform prevederilor art. 61 alin. (1) din Constituție, în raport cu solicitările cuprinse în cererea de reexaminare a Președintelui României, poate adopta orice fel de soluție pe care o va considera necesară. Astfel, poate admite în întregime sau parțial solicitarea, poate să o respingă ori poate să modifice în totalitate sau parțial anumite texte care au legătură cu cererea de reexaminare, inclusiv prin recorelarea dispozițiilor legii.”⁴⁰² În consecință, Curtea Constituțională a conchis că Legea pentru modificarea și completarea Legii nr. 94/1992 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi, în forma rezultată după reexaminare, este constituțională și a transmis-o spre promulgare președintelui României. Promulgarea a avut loc la 24 octombrie 2008, iar Legea nr. 217/2008 a fost publicată în *Monitorul Oficial* din aceeași zi.

În pofida avatarurilor adoptării sale, Legea nr. 217/2008 a reprezentat un important pas înainte în asigurarea funcționării Curții de Conturi a României. Desigur, ea pornește de la structura Legii nr. 94/1992, dar modificările substanțiale produse de-a lungul timpului au determinat și deosebiri însemnate. Astfel, Legea din 2008, republicată în 2009, nu mai cuprinde decât 66 de articole, comparativ cu 136 de articole câte avea Legea din 1992. Au dispărut prevederile referitoare la controlul preventiv și la atribuțiile jurisdicționale. Au fost în schimb integrate prevederi referitoare la Autoritatea de Audit pentru fondurile nerambursabile de preaderare acordate României de Uniunea Europeană prin programele PHARE, ISPA

⁴⁰² *Curtea de Conturi a României 1864-2014, Culegere de documente*, București, 2014, p. 484.

și SAPARD, pentru fondurile structurale și de coeziune, pentru Fondul European de Garantare în Agricultură, pentru Fondul European pentru Agricultură și Dezvoltare Rurală, pentru Fondul European pentru Pescuit, precum și pentru fondurile ce vor fi acordate în perioada postaderare, asigurându-se independența operațională a acestora atât față de Curtea de Conturi, cât și față de celelalte autorități responsabile cu gestionarea și implementarea fondurilor comunitare nerambursabile. Totodată, legea reflecta mutarea accentului în activitatea Curții de la controlul de legalitate spre auditul financiar și auditul performanței și cuprinde la final, în mod simbolic, cerința ca la republicarea Legii nr. 94/1992 cu privire la Curtea de Conturi, „sintagma «controlor financiar» să se înlocuiască cu sintagma «auditor public extern»”. Prin modificările aduse legii, activitatea de audit extern exercitată de Curtea de Conturi a fost aliniată la standardele de audit internaționale general acceptate, transpuse în norme proprii. Noua abordare a auditului, prin auditul financiar și nu numai, a implementat conceptul guvernanței corporative, prin sublinierea și accentuarea responsabilităților manageriale, prin aceasta înțelegând mecanismele după care o entitate este condusă și controlată. Astfel se definesc foarte clar responsabilitățile conducerii în modul de administrare a patrimoniului public și privat al Statului, în execuția bugetului de venituri și cheltuieli și prezentarea situațiilor financiare în conformitate cu cadrul legal de raportare financiară aplicabil în România și cu respectarea principiilor legalității și regularității, astfel încât situațiile financiare să ofere o imagine reală și fidelă a poziției financiare, a performanței sau a modificărilor poziției financiare ale entității. Aceste responsabilități sunt asumate de conducerea entității prin declarația dată, în conformitate cu standardele internaționale aplicabile, preluate în *Regulamentul privind organizarea și desfășurarea activităților specifice Curții de Conturi*, precum și valorificarea actelor rezultate din aceste activități aprobat prin Hotărârea Plenului nr. 130 din 4 noiembrie 2010, în baza art. 11, alin. (2) din Lege și publicat în *Monitorul Oficial al României*, partea I, nr. 832, din 13 decembrie 2010.

Conform Regulamentului, în concordanță cu standardele internaționale de audit, responsabilitatea auditorilor publici externi este aceea de a planifica și efectua auditul financiar, astfel încât să se obțină o asigurare rezonabilă privind existența sau absența unor erori/abateri semnificative în activitatea desfășurată de entitate și reflectată în situațiile financiare.

În aceste condiții, corectarea erorilor, recuperarea prejudiciilor sunt clar prezentate ca fiind responsabilitatea exclusivă a conducătorilor entităților publice, art. 64 din Lege precizând că „nerecuperarea prejudiciilor, ca urmare a nedisponerii și neurmăririi de conducerea entităților a măsurilor transmise de Curtea de Conturi, constituie infracțiune și se pedepsește cu închisoare de la 6 luni la 3 ani”.

Acest articol a fost modificat prin Legea nr. 187 din 24 octombrie 2012 pentru punerea în aplicare a Legii nr. 286/2009 privind Codul penal, actualizată, aplicabilă de la 1 februarie 2014 și are următoarea formă:

„(1) Nerecuperarea prejudiciilor, ca urmare a nedisponerii și a neurmăririi de conducerea entității a măsurilor transmise de Curtea de Conturi, constituie infracțiune și se pedepsește cu închisoare de la 3 luni la un an sau cu amendă.

(2) Dacă fapta prevăzută la alin. (1) a fost săvârșită din culpă, pedeapsa este amenda.”

Deși Legea din 2008 păstra sistemul numirii politice de către Parlament a celor 18 consilieri de conturi, a președintelui și vicepreședinților Curții de Conturi, ca și a președintelui și vicepreședinților Autorității de Audit, ea oferea și garanții pentru independența instituției și pentru capacitatea ei de a controla conturile de execuție ale tuturor instituțiilor publice.

Totodată, se cuvine observat faptul că Legea nr. 217/2008 a asigurat un nivel superior de stabilitate legislativă comparativ cu legile anterioare. Astfel, în cei cinci ani scurși de la promulgare, în pofida schimbărilor survenite între timp atât la nivelul Guvernului, cât și la cel al majorităților parlamentare, Legea nr. 217/2008 a suferit modificări minore (prin Legea nr. 263/2010 și prin Legea nr. 187/2012).

III.5. Activitățile de control realizate de Curtea de Conturi a României în anii 1993-2008

Activitățile de control ale Curții de Conturi au început cu adevărat pe la mijlocul anului 1993⁴⁰³. În această primă fază, aceste activități s-au structurat pe controlul preventiv, pe controlul ulterior asupra execuției bugetului de stat și bugetelor asigurărilor sociale, precum și pe controlul ulterior asupra finanțelor publice locale.

Potrivit Legii nr. 94/1992, Curtea de Conturi a exercitat controlul preventiv, prin organe proprii de control, la ordonatorii principali de credite ai bugetului de stat, bugetului asigurărilor sociale de stat și fondurile speciale. Deși președintele Curții de Conturi, Ioan Bogdan, a avut în vedere să obțină extinderea dreptului de control la Consiliile Județene⁴⁰⁴, această intenție nu s-a materializat. În aceste condiții, Curtea de Conturi a organizat controlul financiar preventiv doar la ordonatorii principali de credite (Președinția, Senatul, Camera Deputaților, diversele ministere, mai multe agenții, societăți și servicii cu caracter național etc.), al căror număr a variat, între anii 1993-1999, între 50 și 60. Mecanismul a fost acela de a desemna pe lângă fiecare dintre acești ordonatori principali de credite un controlor financiar, care avea atribuția de a controla operațiunile care implicau cheltuirea fondurilor bugetare sau concesionarea și închirierea de bunuri publice, putând acorda sau refuza motivat viza pentru aceste operațiuni. Atribuția controlului preventiv fusese exercitată și de Înalta Curte de Conturi în perioada 1929-1948, și de către Curtea Superioară de Control Financiar în anii 1973-1989. Ea figurase și printre atribuțiile Corpului de control al primului ministru al Guvernului în 1990-1991 și trecuse în 1991 la Ministerul Finanțelor⁴⁰⁵. Odată cu crearea Curții de Conturi, aceasta a preluat în general pe controlorii Ministerului Finanțelor, pe

⁴⁰³ *Curtea de Conturi a României...*, p. 344.

⁴⁰⁴ *Curtea de Conturi a României...*, p. 338-339.

⁴⁰⁵ Legea nr. 30/1991, publicată în *M.Of.*, partea I, nr. 64, din 27 martie 1991, p. 1-4.

care i-a integrat structurii sale. Totodată, Secția Control financiar preventiv, formată, potrivit legii, din cinci consilieri de conturi și condusă în anii 1993-1997 de către Dragoș Luchian, funcționa ca for de apel, căruia i s-au adresat cererile ordonatorilor principali de credite atunci când controlorii financiari le-au refuzat viza. Potrivit legii, cererile de acest fel se soluționau de către un complet constituit din trei consilieri de conturi din cadrul acestei secții, iar în cazul respingerii cererii și al menținerii refuzului de viză, ordonatorul principal de credite se putea adresa Guvernului, care putea hotărî autorizarea operațiunilor refuzate la viză. Curtea de Conturi avea obligația să informeze lunar Parlamentul asupra operațiunilor refuzate la viza de control preventiv și autorizate de Guvern. Pentru a da un singur exemplu, în anul 1997 ordonatorii principali de credite au contestat refuzuri de viză în valoare de 1.699,7 miliarde lei; dintre acestea, completele Secției de control preventiv au admis efectuarea unor cheltuieli în valoare de numai 80,6 miliarde lei, iar Guvernul și-a asumat răspunderea prin hotărâri proprii în legătură cu 594,6 miliarde de lei⁴⁰⁶. Faptul că Secția de control preventiv a aprobat doar o mică parte dintre sumele pentru care ordonatorii principali de credite (miniștri, șefi de agenții și instituții naționale etc.) au făcut cereri de acordare a vizei de la nivelul Secției, atestă atât seriozitatea motivelor pentru care controlorii refuzaseră viza în primă instanță, cât și independența acestei secții față de presiunile factorilor politici. Este poate și unul dintre motivele pentru care în mediile politice s-a impus ideea eliminării controlului financiar preventiv al Curții de Conturi.

În aceste circumstanțe, prin Legea nr. 99/1999 dispozițiile Legii nr. 94/1992 privind exercitarea controlului preventiv de către Curtea de Conturi au fost abrogate, această formă de control, inclusiv la ordonatorii principali de credit ai bugetului de stat, bugetului asigurărilor sociale de stat și fondurilor speciale, trecând la Ministerul Finanțelor, unde a

⁴⁰⁶ *Raportul public al Curții de Conturi pe anul 1997*, București, 2000, p. 460-463.

fost organizată conform prevederilor O.U.G. nr. 119 din 31 august 1999⁴⁰⁷.

Prin însăși natura sa, care făcea ca el să funcționeze în mare măsură în găzduirea altor instituții, dar și prin numărul totuși limitat al personalului implicat, controlul financiar preventiv a avut totuși o prezență oarecum periferică în cadrul Curții de Conturi.

Cea mai mare parte a activității de control a revenit controlului ulterior. Potrivit legii, toate instituțiile publice, precum și regiile autonome și societățile comerciale la care statul, unitățile administrativ-teritoriale, instituțiile publice sau regiile autonome dețin, singure sau împreună, mai mult de jumătate din capitalul social, precum și alte persoane juridice care derulează fonduri publice, au datoria de a supune conturile lor anuale spre controlul ulterior al Curții de Conturi, care este singura instituție împuternicită să le acorde descărcarea de gestiune. Curtea de Conturi exercită controlul ulterior fie la sediul său, fie la fața locului. Programul controalelor este stabilit de Secția de control financiar ulterior, care inițial a fost organizată în șase⁴⁰⁸, apoi în opt divizii, pe principalele domenii de activitate⁴⁰⁹; ulterior, odată cu desființarea organizării Curții de Conturi pe secții separate, diviziile au fost înlocuite pentru un plus de flexibilitate cu 12 departamente de specialitate, coordonate fiecare de câte unul dintre consilierii de conturi. În cadrul acestui program, care este supus aprobării Plenului Curții de Conturi, sunt stabilite și limitele valorice minime de la care conturile de execuție sunt supuse controlului. Apoi, pe baza acestui program, la ordonatorii de credite bugetare controlorii financiari verifică respectivele conturi și întocmesc rapoarte în care prezintă constatările și concluziile lor, formulând și propuneri pentru procedurile ulterioare. În cazul în care conturile prezentate nu întrunesc condițiile pentru a permite verificarea completă, controlorii le restituie

⁴⁰⁷ O.U.G. privind auditul intern și controlul financiar preventiv, *M.Of.*, partea I, nr. 430, 31 august 1999, p. 8-16.

⁴⁰⁸ *Curtea de Conturi a României...*, p. 318.

⁴⁰⁹ *Curtea de Conturi a României...*, p. 408-409.

titularilor, fixând termen pentru completarea și/sau reface-rea lor, după caz; în cazul în care un titular de conturi nu se conformează, Curtea de Conturi poate numi un expert contabil care să efectueze această operațiune, pe cheltuiala respectivului titular de conturi. Rapoartele controlurilor financiare sunt apoi înaintate spre examinare fie unui complet de trei consilieri de conturi, fie unui complet organizat la nivelul Camerei județene de conturi. Completul sesizat pronunță apoi încheieri prin care fie acordă descărcarea de gestiune, fie dispune restituirea raportului pentru completa-re sau refacere, fie dispune sesizarea organelor de urmărire penală sau a instanțelor jurisdicționale (până în 2003 de regulă Colegiul jurisdicțional al Curții de Conturi sau colegiile jurisdicționale ale camerelor județene de conturi, din 2003 instanțele judecătorești ordinare) pentru îndeplinirea procedurilor legale în vederea stabilirii răspunderilor juridice, a recuperării prejudiciilor și a sancționării persoanelor vinovate; la regiile autonome, societățile comerciale și ceilalți agenți economici, organele de control ale Curții de Conturi încheie procese-verbale de constatare a abaterilor financiare, care sunt apoi înaintate procurorilor financiare, care, după examinarea actelor relevante, se pronunță fie pentru clasarea dosarului, fie pentru sesizarea instanțelor competente sau a organelor de urmărire penală. Părțile interesate pot depune plângeri împotriva încheierilor de descărcare de gestiune pronunțate de complete, ca și împotriva actelor de clasare ale procurorilor financiare; aceste plângeri au fost soluționate, după caz, de colegiile jurisdicționale ale Curții de Conturi sau ale Camerelor județene de conturi (până în 2003), de instanțele judecătorești sau de procurorul general financiar, părțile având dreptul de a solicita reexaminarea soluțiilor respective fie de către Curtea de Conturi, fie de către instanțe⁴¹⁰. Nu vom intra acum în detaliile tuturor procedurilor de atac și ale multiplelor modificări pe care acestea le-au suferit de-a lungul timpului fie prin noi acte normative impuse de Parlament sau de Guvern, fie prin decizii

⁴¹⁰ *Curtea de Conturi a României...*, p. 322-323.

jurisprudențiale ale instanțelor. Vom reține doar faptul că, în cadrul preocupărilor pentru edificarea statului de drept, atât legiuitorul, cât și instanțele, au acordat de cele mai multe ori prioritate asigurării dreptului de apărare al părților implicate și au preferat să lase în plan secund considerentele ținând de celeritatea și eficacitatea recuperării prejudiciilor aduse avutului public.

Dincolo însă de aceste considerente, activitatea de control ulterior realizată de Curtea de Conturi a României este efectiv impresionantă. Astfel, au fost verificate anual mii de conturi de execuție, bilanțul activității fiind prezentat apoi în cadrul rapoartelor publice anuale ale Curții de Conturi a României. Desigur, față de totalul ordonatorilor de credite supuși competenței de control a Curții de Conturi, al căror număr a variat între 8.000 și 10.000, întotdeauna s-a procedat la o selecție, procentul de control efectiv fluctuând în jurul a 30%. Selecția a vizat însă asigurarea unui control mai amplu la nivelul ordonatorilor principali de credite și cvasi-exhaustiv în ceea ce privește ordonatorii principali de credite ai bugetului de stat, ai bugetelor asigurărilor, bugetelor fondurilor speciale și ai bugetelor județene, procentul scăzând apoi la ordonatorii secundari și terțiari de credite, și fiind cel mai scăzut la ordonatorii bugetelor comunale sau la cei ai bugetelor instituțiilor publice finanțate din bugetele locale.⁴¹¹ Această opțiune a îngăduit concentrarea eforturilor asupra celor mai importante dintre conturi, precum și identificarea „de sus în jos” a neregulilor celor mai grave. Deși principal s-ar putea spune că ideal ar fi fost un control al

⁴¹¹ De exemplu, în ceea ce privește execuțiile bugetare pe anul 2002 au fost controlați toți cei 53 de ordonatori principali și toți cei 235 de ordonatori secundari ai bugetului de stat, ambii ordonatori principali ai bugetelor asigurărilor sociale de stat și ai asigurărilor pentru șomaj, toți cei 48 de ordonatori de credite ai bugetelor speciale, dar numai 51,4% dintre ordonatorii terțiari de credite ai bugetului de stat, 23,4% dintre ordonatorii principali de credite ai bugetelor locale și ai instituțiilor finanțate de la bugetele locale și doar 13% dintre ordonatorii terțiari de credite ai bugetelor locale și ai instituțiilor finanțate de la bugetele locale, totalul fiind de 2.580 de ordonatori de credite controlați, adică 29,4% din totalul existent (cf. *Raportul public al Curții de Conturi pe anul 2002*, p. 13).

absolut tuturor conturilor pentru toți rdonatorii de credite, aceasta ar fi necesitat fie angajarea unui număr triplu de controlori, ceea ce nu a fost cu puțință, fie acumularea de întâzieri în actul de control. Or, unul dintre cele mai importante câștiguri ale Curții de Conturi de după 1993 în raport cu Înalta Curte de Conturi din perioada 1864-1948 este tocmai faptul că a izbutit să se mențină la zi cu activitatea de control ulterior, evitând transformarea sa într-un organ de verificare financiară „istorică”.

Seriozitatea actelor de control ale Curții de Conturi rezultă și din multitudinea de conturi pentru care completele nu au acordat descărcarea de gestiune. Astfel, pentru anul 1993 a fost acordată descărcarea de gestiune numai pentru 809 dintre cei 1.226 ordonatori de credite ai bugetului de stat care au fost verificați⁴¹²; în anii următori cifrele au variat, ajungându-se chiar la situații când procentul ordonatorilor de credite care nu au primit descărcarea de gestiune a depășit 40%⁴¹³.

Motivele pentru neacordarea descărcării de gestiune au fost multiple. Rapoartele publice anuale consemnează un mare număr de abateri și nereguli financiare constatate de organele Curții de Conturi, cum ar fi nestabilirea, neevidențierea și neîncasarea în cuantumul și la termenele prevăzute de lege a unor venituri bugetare, reprezentând impozite, taxe, contribuții și alte sume cuvenite bugetelor publice, neachitarea la scadența cuvenită a obligațiilor bugetare corect evidențiate, nerespectarea reglementărilor legale în

⁴¹² *Raportul public al Curții de Conturi pe anul 1993*, București, 1996, p. 38-40; de remarcat faptul că au rămas nedescărcați de gestiune 24 dintre cei 50 de ordonatori principali de credite ai bugetului de stat.

⁴¹³ De exemplu, pentru anul 1998 au fost verificați 1.862 de ordonatori de credite ai bugetului de stat și s-a acordat descărcarea de gestiune doar pentru 1.075 dintre aceștia, adică pentru 57,73% (cf. *Raportului public al Curții de Conturi pe anul 1994*, București, 1997, p. 45-47, *Raportului public al Curții de Conturi pe anul 1997*, București, 2000, p. 82-84, *Raportului public al Curții de Conturi pe anul 1998*, București, 2000, p. 37-38 *Raportului public al Curții de Conturi pe anul 1999*, București, 2001, Anexa I/B/I, *Raportul public al Curții de Conturi pe anul 2000*, București, 2001, Anexa 1.10).

efectuarea cheltuielilor bugetare, diminuarea nelegală a patrimoniului și/sau a capitalului social înscris în bilanțurile contabile sau încălcarea prevederilor legale în administrarea patrimoniului public și privat al statului și al unităților administrativ-teritoriale de către instituțiile publice, regiile autonome, companiile și societățile naționale și chiar de alte societăți comerciale. Întocmirea și prezentarea Parlamentului a raportului public anual a fost o obligație legală, prevăzută în Legea nr. 94/1992 și menținută până în prezent. Mai mult decât atât, prin Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice, art. 56, alin. (5) se subliniază importanța controlului Curții de Conturi arătându-se: „Contul general anual de execuție a bugetului de stat, a bugetului asigurărilor sociale de stat și celelalte conturi anuale de execuție se aprobă prin lege după verificarea acestora de către Curtea de Conturi.” Aceste rapoarte publice anuale sunt pline de date concrete și reprezintă neîndoiește o lectură informativă și formativă totodată cu privire la funcționarea societății românești actuale. Potrivit lor, bilanțul activităților de control este remarcabil. Dincolo însă de textul rapoartelor, rezultatele activității de control a Curții pot fi măsurate în două feluri: prin numărul de cazuri înaintate instanțelor sau Parchetului și prin sumele recuperate ca urmare a controlului.

În perioada de după 1993 au fost înaintate instanțelor sau Parchetului un număr de cazuri care a variat între circa 700 și circa 1.700 pe an. De exemplu, în 1994 au fost realizate 2.929 procese constatatoare și au fost înaintate instanțelor Curții de Conturi 1.009 cazuri, iar Parchetului 228 de cazuri⁴¹⁴. În 2001-2002 procurorii financiari au trimis instanțelor Curții 1.120 cazuri, iar organelor de urmărire penală 54 de cazuri⁴¹⁵, iar în 2002-2003 au trimis instanțelor Curții 1.650 de cazuri, iar organelor de urmărire penală 47 de cazuri⁴¹⁶. Multe dintre cauzele judecate de instanțele jurisdicționale ale Curții de Conturi au fost finalizate. De exemplu, dintre cele 3.287 de cauze înregistrate în cursul

⁴¹⁴ Arhiva procurorului general financiar al Curții de Conturi a României.

⁴¹⁵ *Curtea de Conturi a României...*, p. 389-390.

⁴¹⁶ *Raportul public al Curții de Conturi pe anul 2002*, p. 266.

anului bugetar 2001, la 1 noiembrie 2002 erau soluționate definitiv 2.381 de cauze și se mai aflau în judecată 906 cauze⁴¹⁷. Această situație reflectă o problemă cu care s-a confruntat în toată această perioadă Curtea de Conturi. În ciuda eforturilor controlorilor financiari pentru o completă documentare a abaterilor financiare constatate și ale procurorilor financiari pentru o riguroasă instrumentare legală a acestor cazuri, multe dintre ele, mai ales când părțile implicate au beneficiat de o puternică reprezentare avocațială, au cunoscut numeroase avataruri în instanțe atât la nivelul instanțelor proprii ale Curții de Conturi, cât și la nivelul instanțelor judecătorești, mergând uneori până la Curtea Supremă de Justiție (din 2003, Înalta Curte de Casație și Justiție), iar unele dintre cazuri au condus chiar la sesizarea Curții Constituționale (vezi supra, capitolul III.4.). În aceste condiții, doar unele dintre cazuri au fost finalizate cu stabilirea răspunderilor juridice, cu recuperarea prejudiciilor și cu sancționarea persoanelor vinovate. Cauzele nerealizării acestor finalități ale actului judiciar au fost multiple: uneori instanțele au constatat că probele sunt insuficiente sau că normele legale nu îngăduie recuperarea prejudiciilor și/sau sancționarea persoanelor care generaseră prejudiciile respective, alteori prelungirea procedurilor prin utilizarea unor multiple căi de atac și de tergiversare a făcut ca, la data pronunțării finale, faptele imputate să fie deja prescise⁴¹⁸. Practica a arătat că uneori prelungirea cercetărilor de natură penală sau imposibilitatea de a încadra faptele, prejudiciile și răspunderile constatate printre infracțiunile prevăzute de legea penală conducea la depășirea termenului de prescripție prevăzut de lege pentru acțiunea civilă (trei ani de la producerea faptelor) și, deci, la imposibilitatea de a mai urmări respectivele fapte pe cale civilă. Deși eficacitatea apelului la justiție a fost astfel limitată, nu trebuie sub-

⁴¹⁷ *Curtea de Conturi a României...*, p. 390-391.

⁴¹⁸ Un bun exemplu de tergiversare a urmăririi în justiție până după expirarea termenului de prescripție, în ceea ce privește subevaluarea vânzării complexului agrozootehnic al fostului C.A.P. Bobota, județul Sălaj (cf. *Curtea de Conturi a României...*, p. 365-366).

estimate succesele în finalizarea actelor de control. În multe cazuri, recuperarea prejudiciilor a putut avea loc fără să mai fie nevoie de investirea instanțelor.⁴¹⁹

Un domeniu special controlat de Curtea de Conturi a fost finanțarea partidelor politice și a candidaților la alegerile locale, parlamentare și prezidențiale. Această competență a fost instituită în aprilie 1996, prin Legea partidelor politice; trebuie precizat faptul că Înalta Curte de Conturi nu a avut competența de a controla operațiunile financiare ale partidelor politice și ale candidaților în alegeri, iar în cazul Curții Superioare de Control Financiar natura sistemului politic comunist făcea ca această problemă să nu se pună. După Revoluția din Decembrie 1989 și după instaurarea sistemului multipartid, odată cu apariția unui mare număr de formațiuni politice, cărora li s-au acordat subvenții de la bugetul de stat în scopul participării la alegeri, s-a pus și problema controlului asupra modului în care au fost cheltuite sumele respective. Ca urmare, în anul 1991 organele de control din cadrul Corpului de Control al primului-ministru au efectuat verificări la toate formațiunile politice beneficiare ale unor astfel de subvenții, constatările făcute fiind înscrise într-un raport înaintat Guvernului României. În lipsa unor reglementări legale specifice nu a fost însă posibil să se ia și măsuri pentru recuperarea sumelor pe care unele formațiuni politice s-a constatat că le-au cheltuit în scopuri străine participării la alegeri, cu excepția unor cazuri în care, rezultând că au fost săvârșite fraude, au fost sesizate organele de urmărire penală. Legea nr. 27/1996 a venit să rezolve și această problemă⁴²⁰. Astfel, art. 44 a instituit controlul Curții de Conturi asupra respectării prevederilor legii referitor la efectuarea operațiunilor de încasări și plăți ale partidelor, plata cotizațiilor, primirea donațiilor, desfășurarea de activități specifice societăților comerciale și primirea și utilizarea subvențiilor, iar art. 45 adăuga că, în cazul acceptării de donații cu încălcarea legii, acestea se fac

⁴¹⁹ Pentru exemple concrete, a se vedea B. Murgescu et alii, *Istoria Curții de Conturi ..*, p. 303-308.

⁴²⁰ *M.Of.*, partea I, nr. 87, 29 aprilie 1996, p. 1-5.

venit la bugetul de stat pe baza hotărârii Colegiului juridicțional al Curții de Conturi⁴²¹. Deși prevederile legii erau deosebit de clare, activitatea propriu-zisă de control a debutat încet și cu multă timiditate, primele acțiuni având loc în anul 2000, iar controlul cuprinzând întreaga perioadă 1996-2000 a fost finalizat și publicat abia în anul 2001⁴²². Acest control consemna o serie de nereguli mai mari sau mai mici (mergând de la nepublicarea listei donatorilor cu sume mai mari de zece salarii de bază minime pe țară până la imposibilitatea de a justifica cu acte cheltuielile efectuate, sau la încălcări ale legii în repartizarea pe partide a subvențiilor de la bugetul de stat de către Secretariatul General al Guvernului), de care nu au fost scutite nici cele mai importante partide ale spectrului politic. Exceptând trei cazuri în care procurorul financiar a putut investi Colegiul juridicțional al Curții de Conturi, solicitând judecarea și obligarea unora dintre partide la plata către bugetul de stat a sumelor primite cu titlu de donație, dar care depășeau baremul maxim stabilit de lege, în general, constatările nu au putut fi valorificate prin sesizarea instanțelor, deoarece la data efectuării controlului intervenise deja prescripția răspunderii civile.

Totuși, publicarea raportului înaintat Parlamentului pe această temă a reprezentat o premieră absolută în ceea ce privește transparența financiară a funcționării partidelor politice din România; totodată, Curtea de Conturi a făcut mai multe propuneri privind îmbunătățirea prevederilor financiare din Legea partidelor politice, iar unele dintre aceste propuneri au fost luate în considerare la elaborarea noii legi a partidelor politice. Astfel, prin Legea nr. 43 din 21 ianuarie 2003 a fost instituită o nouă procedură prin care Curtea de Conturi urmează să exercite anual controlul respectării prevederilor legale privind finanțarea partidelor, fiind singura autoritate publică abilitată să facă aceasta.⁴²³ În acest scop, Curtea de Conturi păstrează un registru al

⁴²¹ *M.Of.*, partea I, nr. 87, 29 aprilie 1996, p. 4.

⁴²² *Curtea de Conturi a României...*, p. 371-382.

⁴²³ *M.Of.*, partea I, nr. 54, 30 ianuarie 2003, p. 1-5.

partidelor politice, al alianțelor politice și al candidaților independenți, în care sunt trecute datele solicitate de lege referitor la activitatea financiară a acestora. Totodată, a fost instituită și o procedură de control cu privire la verificarea legalității încasărilor și plăților efectuate în campaniile electorale, potrivit căreia, pe baza rapoartelor întocmite de mandatarii financiari ai partidelor politice sau ai candidaților independenți, Curtea de Conturi, constituită în complet de trei consilieri de conturi, se pronunță asupra corectitudinii evidențelor contabile electorale și asupra legalității plăților făcute, iar în cazul constatării unor neregularități sau încălcări ale restricțiilor legale privind veniturile și cheltuielile electorale, poate dispune restituirea totală sau parțială a subvenției de la buget primite de partidul sau candidatul independent în cauză. Legea prevede și faptul că depunerea de către mandatarul financiar a raportului financiar în termen de 15 zile de la publicarea rezultatului alegerilor constituie condiție pentru validarea mandatelor candidaților aleși. Potrivit aceleiași legi, constituie contravenții și se sancționează cu amendă încălcarea de către partidele politice a unor prevederi referitoare la primirea donațiilor, subvențiilor și a cotizațiilor, precum și nerespectarea unor obligații privind declararea și înregistrarea veniturilor, depunerea rapoartelor și a documentelor justificative pentru cheltuielile electorale efectuate.

Controlul ulterior al Curții de Conturi a fost în cea mai mare măsură un control de legalitate. Totuși, Legea nr. 94/1992 indusese printre atribuțiile Curții de Conturi urmărirea aplicării „principiilor de economicitate, eficacitate și eficiență în gestionarea mijloacelor materiale și bănești” (art.16) și detaliase apoi principiul controlului de performanță în cadrul unui articol special (art. 31)⁴²⁴. Principiul auditului performanței economice a fost numai în mică măsură transpus în practică în primii ani de funcționare a Curții de Conturi, accentul căzând în mod firesc pe controlul legalității gestiunilor financiare. Apoi, Legea nr. 99/1999 a

⁴²⁴ *Curtea de Conturi a României...*, p. 319, 321.

eliminat controlul de oportunitate dintre atribuțiile Curții de Conturi.⁴²⁵ Această măsură venea în contradicție cu standardele INTOSAI și EUROSAI ca și cu cerințele Uniunii Europene, care a condiționat acordarea de fonduri de audierea independentă și profesională a modului de utilizare a acestor fonduri. În cadrul procesului de negociere a aderării României și de înfrățire instituțională (twinning) s-a insistat pe dezvoltarea capacității Curții de Conturi a României în domeniul auditului performanței economice, din punctul de vedere al celor 3 E (economicitate, eficacitate și eficiență). În consecință, Legea nr. 77/2002 a reintrodus controlul performanței printre atribuțiile Curții de Conturi.

Ca urmare a acestui fapt, Curtea de Conturi a început din 2002 realizarea mai multor audituri financiare pilot, care au vizat cu precădere instituții ce beneficiau de sprijin financiar extern. Amintim în acest sens, fără pretenția exhaustivității, auditurile efectuate cu privire la capacitatea Agenției SAPARD și a Fondului Național de a asigura implementarea Programului SAPARD în conformitate cu prevederile Acordului multianual de finanțare dintre România și Uniunea Europeană, modul de utilizare a fondurilor aferente Programului ISPA de către Administrația Națională a Drumurilor și de către Compania Națională de Căi Ferate „C.F.R.” S.A., plățile efectuate de Ministerul Integrării Europene și de Consiliul Legislativ, programele derulate de Ministerul Întreprinderilor Mici și Mijlocii și Autoritatea Națională pentru Protecția Copilului și Adopție sau conturile de execuție bugetară ale mai multor consilii locale.⁴²⁶

⁴²⁵ *Curtea de Conturi a României...*, p. 366-367.

⁴²⁶ *Raportul public al Curții de Conturi pe anul 2002*, p. 200-221.



Reuniunea președinților Instituțiilor Supreme de Audit din țările Europei Centrale și de Est, București, decembrie 2002

Activitatea de audit referitoare la fondurile europene a cunoscut un avânt considerabil după înființarea în anul 2005 a Autorității de Audit.

Legea nr. 77/2002 extinsese atribuțiile de control ale Curții de Conturi și asupra utilizării fondurilor puse la dispoziție României de către Uniunea Europeană și din alte surse de finanțare internațională (art. 11 lit. h). Inițial, acest control a fost efectuat de una dintre diviziile Secției de Control financiar ulterior. Odată cu sporirea numărului și volumului fondurilor europene puse la dispoziția României, ca și cu acumularea de experiență practică, această soluție și-a dezvăluit limitele. Comisia Europeană a recomandat în noiembrie 2004 instituirea unui organism de control cu un grad mai ridicat de independență, care totodată să aplice în mod consecvent practicile europene de audit și să aibă dreptul de a transmite raportări și în mod direct instituțiilor europene competente. Soluția la care s-au oprit autoritățile române și care a fost agreată și de Comisia Europeană a fost înființarea Autorității de Audit, atât ca organism parte a Curții de Conturi a României, dar independent din punct de vedere

operațional față de aceasta, cât și în raport cu sistemele naționale de gestionare a asistenței financiare nerambursabile acordate României. Această soluție corespundea cerințelor pe linia auditului extern prevăzute prin regulamente comunitare din domeniul instrumentelor structurale și reprezenta o garanție a funcționării corespunzătoare a sistemelor de management și control instituite pentru gestionarea asistenței financiare nerambursabile alocate României.

Înființată prin O.U.G. nr. 22/2005, aprobată apoi prin Legea nr. 200/2005, Autoritatea de Audit s-a constituit pe nucleul Diviziei 7 a Curții de Conturi a României, cuprinzând două servicii, unul pentru fondurile ISPA și altul pentru fondurile SAPARD, cu un total provizoriu de 53 de posturi. Legea de constituire prevedea, totodată, ca personalul Autorității de Audit să fie, începând cu anul 2006, de 110 posturi, înglobând aici și serviciile centrale și opt oficii regionale de audit – câte unul pentru fiecare regiune de dezvoltare – care au fost create la Piatra Neamț, Galați, Călărași, București-Ilfov, Craiova, Timișoara, Cluj-Napoca și Alba-Iulia. Totodată, în fruntea Autorității de Audit au fost desemnați doi dintre consilierii de conturi în funcțiune, Pătru Rotaru ca președinte și Mihai Popescu ca vicepreședinte. Numărul de posturi a sporit în anii următori, ajungând la 194 în 2010 și la 224 în 2012, dintre care 86 la cele opt oficii regionale de audit. Cea mai mare parte a personalului recrutat are studii superioare economice, un număr mai mic având studii superioare de altă specialitate, mai ales juridice și ingineresti. Totodată, specificul activității de auditare a fondurilor primite de România din surse externe a necesitat competențe lingvistice superioare, mai ales în ceea ce privește limba engleză.

Dacă inițial activitatea Autorității de Audit a fost focalizată asupra fondurilor ISPA și SAPARD, odată cu aderarea României la Uniunea Europeană (1 ianuarie 2007) în atribuțiile ei au intrat și alte categorii de fonduri, unele preaderare (fondurile PHARE), altele postaderare (Fondul European Agricol pentru Dezvoltare Rurală, Fondul European pentru Pescuit, Fondul European de Dezvoltare Regională,

Fondul Social European, Fondul de Coeziune etc.). Obligațiile Autorității de Audit au vizat atât verificarea și certificarea acurateții conturilor, cât și analiza sistemelor de management și control ale entităților auditate. Acțiunile de audit s-au desfășurat, de regulă, conform unor strategii de audit aprobate de Comisia Europeană. Elaborate de Autoritatea de Audit pentru fiecare fond/program operațional, aceste strategii de audit cuprind informații cu privire la scopul, obiectivele și metodologia aplicată, cu privire la organismul care va desfășura activitatea de audit, resursele umane necesare, metodologia ce va fi aplicată în cadrul misiunilor de audit de sistem și de operațiuni, precum și planificarea indicativă a misiunilor de audit. Pe baza acestor strategii este elaborat Programul anual de activitate al Autorității de Audit, care este corelat cu cerințele de raportare din partea Comisiei Europene. Volumul activităților Autorității de Audit a fost considerabil, concretizându-se în verificarea operațiunilor, constatarea și raportarea neregulilor și formularea de recomandări. Deși nu a putut elimina toate cauzele unei absorbții sub așteptări a fondurilor europene, activitatea Autorității de Audit a corespuns obligațiilor asumate de România în raport cu Comisia Europeană și a contribuit la derularea în continuare a alocării de fonduri europene.

Potrivit Legii nr. 77/2002, Curtea de Conturi era „instituția supremă de control financiar extern asupra modului de formare, de administrare și de întrebuințare a resurselor financiare ale statului și ale sectorului public”⁴²⁷, având competențe de evaluare a activității de control financiar intern a persoanelor juridice supuse controlului său extern, și putând solicita, pentru exercitarea funcțiilor sale, rapoartele celorlalte organisme cu atribuții de control

⁴²⁷ Curtea de Conturi a României..., p. 402; este de reamintit faptul că Legea nr. 94/1992 stabilise statutul Curții de Conturi ca organ „suprem de control financiar și de jurisdicție în domeniul financiar” (*Ibidem*, p. 317), dar că acest statut a fost eliminat prin Legea nr. 99/1999, fiind restabilit în noua formulare abia prin Legea nr. 77/2002.

financiar⁴²⁸. Această funcție de evaluare și coordonare a fost tratată cu maximă seriozitate de către Curtea de Conturi în tot intervalul de timp scurs din 1993 încoace: analizele și rapoartele realizate de Curtea de Conturi au evidențiat atât deficiențele activităților de control evaluate⁴²⁹, cât și căile și mecanismele prin care aceste activități pot fi aduse la standarde acceptabile. Eficacitatea acestor evaluări și recomandări depinde însă de receptivitatea instituțiilor respective sau de cea a organelor superioare ale acestora, ceea ce îndeamnă la un optimism bine temperat.

Aceeași constatare se cuvine să fie făcută și în legătură cu propunerile Curții de Conturi privind completarea sau modificarea unor reglementări legale. Experiența dobândită în exercitarea atribuțiilor sale a determinat Curtea de Conturi să includă în rapoartele sale anuale și o serie de recomandări pentru soluționarea problemelor apărute din cauza unor „imperfecțiuni legislative, constând în neclarități, neconcordanțe sau suprapuneri ale unor prevederi”⁴³⁰. Deși aceste propuneri sunt redactate extrem de clar, cu precizarea concretă a textelor care ar trebui modificate și cu motivarea pe puncte a recomandărilor respective, totuși ele au fost numai rareori luate în considerație și concretizate prin noi reglementări legale. Această redusă capacitate de absorbție este cu atât mai regretabilă, cu cât propunerile sunt de cele mai multe ori judicioase, fiind fundamentate pe o

⁴²⁸ *Curtea de Conturi a României...*, p. 328-329; în perioada 1993-1999, Curtea de Conturi mai avea și dreptul de a emite instrucțiuni cu caracter obligatoriu pentru organele de control financiar, necesare exercitării în bune condiții a competențelor sale, dar această prevedere legală a fost eliminată prin Legea nr. 99/1999 și nu a mai fost restabilită ulterior. Legea nr. 217/2008 a mai reținut doar prevederea că prin verificările ei, Curtea de Conturi urmărește și „evaluarea sistemelor de management și control la autoritățile cu sarcini privind urmărirea obligațiilor financiare către bugete sau către alte fonduri publice stabilite prin lege, ale persoanelor juridice sau fizice” (art. 29 b).

⁴²⁹ De exemplu, în raportul public pe anul 2002 sunt consemnate, pe mai mult de opt pagini, deficiențele constatate în funcționarea Gărzii Financiare (cf. *Raportul public al Curții de Conturi pe anul 2002*, p. 255-263).

⁴³⁰ *Raportul public al Curții de Conturi pe anul 2002*, p. 288.

bogată experiență practică și pe o bună cunoaștere teoretică, inclusiv la nivelul reglementărilor din alte țări.

Practica Curții de Conturi de a include asemenea propuneri în rapoartele sale anuale, deși nu este prevăzută expres în textul legii, este consistentă cu o înțelegere responsabilă a atribuțiilor sale legale. De altfel, art. 92 din Legea nr. 94/1992 includea printre atribuțiile Curții de Conturi a României și avizarea, la cererea Senatului sau a Camerei Deputaților, a proiectului bugetului de stat și a proiectelor de lege în domeniul finanțelor publice și al contabilității publice sau a celor prin a căror aplicare ar rezulta o modificare a veniturilor sau a cheltuielilor aprobate prin Legea bugetului⁴³¹. Această prevedere a rămas în mare măsură literă moartă – în toată perioada 1993-2008 avizul Curții de Conturi nu a fost solicitat decât cu privire la Legea nr. 72/1996 privind finanțele publice, când propunerile formulate de Curtea de Conturi a României nu au fost însă luate în considerare la redactarea finală a legii – și finalmente a fost omisă la revizuirea Legii din 2008. Tot potrivit Legii nr. 94/1992, Curtea de Conturi aviza înființarea de către Guvern sau ministere a organelor de specialitate din subordinea lor.⁴³² Asemenea avize au fost uneori solicitate până în 1999, adică în perioada când Curtea de Conturi exercita și atribuții de control financiar preventiv, dar nu au mai fost solicitate după trecerea controlului financiar preventiv la Ministerul Finanțelor, nici măcar atunci când au fost înființate autorități și agenții cu atribuții de control financiar, cum ar fi Autoritatea Națională de Control⁴³³ sau Agenția Națională de Administrare Fiscală⁴³⁴.

⁴³¹ *Curtea de Conturi a României...*, p. 328.

⁴³² *Curtea de Conturi a României...*, p. 328. Și această prevedere a fost eliminată prin Legea nr. 217/2008.

⁴³³ H.G. nr. 745 din 3 iulie 2003 privind organizarea și funcționarea Autorității Naționale de Control publicată în *M.Of.*, partea I, nr. 496, 9 iulie 2003, p. 12-16.

⁴³⁴ O.G. nr. 86 din 28 august 2003, publicată în *M.Of.*, partea I, nr. 624, 31 august 2003, p. 6-13 și aprobată de Parlament prin Legea nr. 609/2003.

III.6. Forme de modernizare instituțională a Curții de Conturi

În cele două decenii scurse de la constituirea sa la începutul anului 1993, Curtea de Conturi a României a parcurs un semnificativ proces de maturizare instituțională. Acest proces de maturizare s-a realizat pe mai multe planuri.

În primul rând este vorba de un proces de sudare a personalului și de formare a unei solidarități instituționale. După cum am arătat mai sus, la constituirea sa Curtea de Conturi a României a grupat oameni veniți din diverse domenii: din sistemul de control al Guvernului și al Ministerului Finanțelor, din sistemul judecătoresc, din unități economice, din învățământul superior juridic sau economic. Ulterior, personalul a cunoscut fluctuații atât prin plecări în alte instituții – de exemplu, un număr semnificativ de controlori financiari au preferat sectorul bancar, unde lefurile pot fi mai mari decât la Curtea de Conturi –, cât și prin noi angajări. Unele variații mai puternice au fost generate de trecerea controlului preventiv la Ministerul Finanțelor (1999), a judecătorilor financiari la instanțele judecătorești (2003) și a procurorilor financiari la Ministerul Public (2005), precum și de reducerea cu 400 de posturi a schemei (în 2001). Dincolo însă de aceste variații, o mare parte a angajaților a continuat să funcționeze fie în cadrul aparatului central al Curții de Conturi, fie în cadrul camerelor județene de conturi, ei devenind purtătorii unei veritabile culturi instituționale, care reprezintă una dintre cele mai importante acumulări de capital social din perioada de după 1993.

În realizarea acestor acumulări, un rol important a revenit membrilor Plenului Curții de Conturi. Purtând oficial titlul de consilieri de conturi și fiind asimilați demnitarilor de stat, aceștia sunt numiți, potrivit legii, de către Parlamentul întrunit în ședința comună a celor două Camere. Din 1993 și până astăzi au avut loc trei schimbări generale la nivelul Plenului Curții de Conturi, precum și mai multe înnoiri parțiale, de obicei în urma plecării unora dintre consilierii de conturi în alte instituții; începând din 2008 se aplică principiul consemnat

Încă din 2003 în Constituția României, potrivit căruia Plenul Curții de Conturi se reînnoiește cu o treime dintre membri la fiecare trei ani, după modelul aplicat deja anterior la Curtea Constituțională. Prima schimbare a avut loc la 30 martie 1999, la expirarea mandatului de șase ani al primei serii de membri ai Curții de Conturi (în fapt, chiar cu o ușoară întârziere față de grafic, întârziere cauzată de dificultățile forțelor politice reprezentate în Parlament de a se pune de acord cu privire la componența noului Plen⁴³⁵), a doua schimbare la 14 februarie 2002, ca urmare a adoptării Legii nr. 77/2002 și a reducerii prin lege a numărului de consilieri de conturi de la 24 la 18, iar cea de-a treia la 14 octombrie 2008, după adoptarea Legii nr. 217/2008. Deși numirile au avut la bază algoritmul politic, fiecare dintre partidele parlamentare rezervându-și dreptul de a face un anumit număr de propuneri, potrivit ponderii sale în legislativ, legea a fost și este restrictivă în ceea ce privește condițiile de eligibilitate pentru funcția de consilier de conturi, solicitând pregătire superioară economică sau juridică și o vechime minimă în activități din domeniile economico-financiar sau juridic, ceea ce a limitat marja de arbitrar a partidelor și a făcut ca numirile să cuprindă de cele mai multe ori persoane cu un grad ridicat de experiență și competență în domeniile relevante pentru activitatea Curții. Acest fapt a fost deosebit de pregnant și în desemnarea președinților Curții de Conturi, Astfel, primul președinte al Curții (1993-1999), Ioan Bogdan, fusese președinte al Comisiei de finanțe a Camerei Deputaților, Ioan Condor, președinte în 1999-2002, și Dan Drosu Șaguna, președinte în 2002-2008, fuseseră consilieri de conturi încă din 1993, astfel încât aveau o bogată experiență directă în această instituție, iar Nicolae Văcăroiu, președinte începând din 2008, pe lângă bogata experiență profesională în domeniul economic-financiar, îndeplinise anterior funcțiile de prim-ministru, președinte al Senatului României și președinte interimar al României.

⁴³⁵ A se vedea, de exemplu, eșecul unei prime votări în ședința comună a Senatului și a Camerei Deputaților, la data de 11 martie 1999 (<http://www.cdep.ro/pls/steno/steno.stenograma?ids=2921&idm=2&idl=1>, (accesat 10.07.2013).



Nicolae Văcăroiu, președintele Curții de Conturi a României, 2008-

Născut la 5 decembrie 1943 la Cetatea Albă, în Basarabia, **Nicolae Văcăroiu** este licențiat în științe economice al Academiei de Studii Economice, Facultatea de Finanțe, specializarea Finanțe-Credit, pe care o absolvă în anul 1969. După absolvire, Nicolae Văcăroiu a fost angajat în funcția de economist-stagiar la Comitetul de Stat al Planificării unde a lucrat până în 1990, parcurgând toate treptele ierarhice până la funcția de director general, specializându-se în domeniile: financiar, monetar și prețuri. În anul 1990 a făcut parte din colectivul științific coordonat de academicianul Tudorel Postolache, care a elaborat *Strategia de Reformă a României* pentru asigurarea tranziției spre democrație și economia de piață. A îndeplinit funcția de adjunct al ministrului economiei naționale, trecând apoi la Ministerul de Finanțe, unde a fost numit secretar de stat, Președinte al Comitetului de Stat pentru Prețuri și, ulterior, șef al Departamentului de Impozite și Taxe, coordonând procesul de reformă în domeniul fiscal, pregătind introducerea TVA-ului în locul impozitului pe circulația mărfurilor (1993). Tot în această calitate a demarat acțiunile de pregătire pentru introducerea impozitului global pentru persoanele fizice. În anul 1992 a fost Președinte al Comitetului Interministerial de Garanții și Credite de Comerț Exterior.

În noiembrie 1992 a fost numit prim-ministru al României, fără a fi membru al vreunei formațiuni politice, la propunerea Partidului Democrației Sociale din România (P.D.S.R.), demnitate publică pe care a exercitat-o până în decembrie 1996. În anul 1996, Nicolae Văcăroiu a devenit membru al Partidului Democratiei Sociale din România (ulterior P.S.D.), deținând funcția de vicepreședinte al partidului.

În perioada 1996-1997 a fost vicepreședinte al Băncii Comerciale Române. Între anii 1996-2000, 2000-2004 și 2004-2008 a fost ales senator de Argeș, ocupând în această calitate funcția de președinte al Comisiei pentru Privatizare din Senatul României (1996-1999), vicepreședinte (1999-2000) și președinte al Senatului României (2000-2008), pe parcursul a două mandate consecutive.

În perioada 20 aprilie-23 mai 2007 a fost președinte interimar al României, pe perioada cât șeful ales al statului a fost suspendat de Parlamentul României.

Activitate profesională:

Pe plan intern, în perioada 1993-1996, ca urmare a reformelor economice din domeniile prețurilor, fiscal-bugetar, monetar și industrial, a fost posibilă reluarea creșterii economice a României, astfel:

- PIB-ul a crescut cu 17,5% după o reducere cu 24,5% în perioada 1990-1992, recuperându-se astfel 71% din declinul economic;
- s-a realizat o creștere a producției industriale cu 22% pe seama sporirii productivității muncii, după o scădere cu 49% în acest sector, în perioada 1990-1992;
- au fost elaborate 86 de strategii de dezvoltare, 55 dintre acestea fiind destinate sectorului industrial, având ca orizont anul 2005;
- pe parcursul procesului de privatizare au fost incluse în acest proces, aproximativ 2.700 de societăți comerciale, 710 dintre acestea reprezentau societăți mijlocii și mari, astfel încât la sfârșitul anului 1996 sectorul privat participa cu 54,9% la formarea PIB-ului, față de 26,4% de la finele anului 1992;
- rezerva valutară a statului a sporit pe parcursul a trei ani de la 80 de milioane de dolari, la 750 de milioane de dolari;
- ratingul de țară a crescut la BB+, situându-se la nivelul Poloniei și Ungariei, ceea ce a permis astfel revenirea României, după 15 ani, pe piața privată de capital;

- media deficitului bugetar consolidat a scăzut de la -4,6% la -2,2% din PIB;
- în domeniul economiei reale s-a urmărit menținerea proprietății statului în sectoarele strategice (petrol, gaze, ciment, aluminiu, energie electrică etc.) odată cu modernizarea operatorilor economici din sectoarele respective, privatizarea managementului și pregătirea, în orizontul anului 2020, a privatizării capitalului acestora.

Pe plan internațional a continuat și intensificat contactele cu Uniunea Europeană, Consiliul Europei și NATO, dar și relațiile bilaterale cu diverse țări prin semnarea unor tratate politice de bază și acorduri comerciale:

- La 1 februarie 1993 a fost semnat Acordul European de Asociere la Comunitatea Europeană care a intrat în vigoare la 1 februarie 1995;
- La 7 octombrie 1993, România a fost primită ca membru cu drepturi depline în Consiliul Europei;
- În mai 1994, România a fost primită ca membru asociat al Uniunii Europene Occidentale;
- Pe 22 iunie 1995, Guvernul a transmis la Paris, Președinției franceze a Consiliului Uniunii, cererea oficială de aderare la Uniunea Europeană;
- În scopul pregătirii aderării, Guvernul a creat un Comitet Interministerial pentru Integrare Europeană, care a răspuns la Chestionarul Comisiei Europene pentru evaluarea stadiului pregătirii aderării și a adoptat un Plan național de armonizare a legislației românești cu legislația comunitară, în domeniul pieței unice;
- România a participat la negocierea și finalizarea „Pactului de Stabilitate în Europa”, adoptată de Conferința de la Paris.

Activitate didactică, de cercetare și publicații

În perioada 1975-1985 a fost profesor asociat la Academia de Studii Economice București (Facultatea de Finanțe) și la Universitatea București; cercetător asociat gradul I la Institutul Național de Cercetări Economice al Academiei Române. A participat la conferințe, reuniuni și seminarii științifice și a publicat în revistele de specialitate numeroase articole din domeniul economic, financiar și monetar. Este, de asemenea, autorul cărții-interviu „România, jocuri de interese”.

Ordine și distincții

- Ordinul Național „Steaua României” în grad de Cavaler;
- Ordinul Național de Merit în grad de Mare Cruce Extraordinară – Paraguay;
- Ordinul Congresului Columbiei în grad de Mare Cruce Extraordinară cu Placa de Aur;
- Marea Decorație a Senatului Republicii Chile;
- Ordinul "Renaissance – First Order" al Regatului Hașemit al Iordaniei.

În anul 2007 a fost distins cu titlul de *doctor honoris causa* de Universitatea „Andrei Șaguna” din Constanța.

Din octombrie 2008 Nicolae Văcăroiu este președintele Curții de Conturi a României, funcție validată prin votul Camerelor reunite ale Parlamentului pentru o perioadă de nouă ani, prilej cu care s-a autosuspendat din P.S.D. În această calitate, a acționat sistematic pentru consolidarea instituțională a Curții de Conturi a României, pentru intensificarea relațiilor cu instituțiile de audit din alte state sau de la nivel internațional, pentru creșterea nivelului de pregătire profesională a personalului instituției, pentru susținerea unui sistem de control și audit robust, eficient și credibil, pentru creșterea impactului social al procesului de cheltuire a banului public, pentru combaterea fenomenelor de risipă și fraudă sau pentru creșterea responsabilității entităților verificate în utilizarea și administrarea fondurilor publice, inclusiv a fondurilor alocate României de Uniunea Europeană și de către alte instituții financiare internaționale.

Numirea din 14 octombrie 2008 a Plenului Curții de Conturi a României este ilustrativă pentru acumularea de experiență și coerență instituțională. Astfel, Parlamentul în ședința comună a celor două Camere a aprobat numirea celor 18 consilieri de conturi, propuși de grupurile parlamentare conform algoritmului politic (grupul parlamentar al Partidului Social-Democrat – șase consilieri; grupul parlamentar al Partidului Național Liberal – patru consilieri; grupul parlamentar al Partidului Democrat-Liberal – trei consilieri; grupul parlamentar al Partidului România Mare – trei consilieri; grupul parlamentar al Uniunii Democrate a Maghiarilor din România – un consilier; grupul parlamentar al Partidului Conservator – un consilier) pentru mandate de trei, șase sau nouă ani; pentru a evita disputele politice inutile, lista a fost votată

în bloc, obținând 305 voturi pentru din 307 voturi exprimate⁴³⁶. Fapt semnificativ, peste jumătate dintre cei numiți fuseseră și anterior consilieri de conturi sau îndepliniseră alte funcții în cadrul Curții de Conturi, iar ceilalți aveau și ei o bogată experiență acumulată în Parlament și/sau în diverse instituții financiare. Mai mult, la numirea din 27 septembrie 2011 a șase consilieri de conturi în locul celor numiți în 2008 pentru mandate de trei ani⁴³⁷, cinci dintre cei nou-numiți proveneau din interiorul Curții de Conturi⁴³⁸, și doar unul era un fost parlamentar. Numirea acestor consilieri s-a făcut, prin vot secret, pe liste separate individuale.



Plenul Curții de Conturi a României, 2008

⁴³⁶ <http://www.cdep.ro/pls/steno/steno.stenograma?ids=6548&idm=38&idl=1> (accesat 25.10.2013).

⁴³⁷ <http://www.cdep.ro/pls/steno/steno.data?cam=0&dat=20110927&idl=1> (accesat 25.10.2013).

⁴³⁸ De observat faptul că prevederea din art. 140 al Constituției României, potrivit căreia mandatul de nouă ani al consilierilor de conturi nu poate fi prelungit sau înnoit, a fost interpretată în mod strict ca referindu-se doar la mandatele de nouă ani și nu la cele de trei sau șase ani, ceea ce a permis numirea pentru un mandat de nouă ani a domnului Ioan Anton, vicepreședinte al Autorității de Audit, care îndeplinise și un mandat de trei ani în 2008-2011.

Adoptarea Legii nr. 217/2008 și numirea plenului din 14 octombrie 2008 a marcat o etapă nouă în istoria Curții de Conturi a României. Au fost adoptate măsuri pentru adaptarea organizării instituției la noile prevederi legale, precum și strategii și regulamente care să asigure funcționarea coerentă și eficientă a Curții de Conturi. Legea nr. 217/2008 a adus modificări în ceea ce privește conducerea Curții de Conturi în sensul că, până la acest moment, conducerea era exercitată de către plen, de Comitetul de Conducere, de președintele și vicepreședinții Curții, care sunt consilieri de conturi, iar comitetul de conducere era format din președintele Curții, vicepreședinții acesteia, președinții de secție și 5 consilieri de conturi aleși de plen. După anul 2008, conducerea Curții de Conturi se exercită de plenul Curții de Conturi, iar conducerea executivă de către președinte, ajutat de doi vicepreședinți, care sunt consilieri de conturi. Prin această modificare, atribuțiile plenului au crescut preluându-le și pe cele ale Comitetului de conducere, existând un mediu mai larg, mai democratic în luarea deciziilor. Încă din noiembrie 2008 prin Regulamentul propriu al Plenului Curții de Conturi și prin Regulamentul de organizare și funcționare a Curții de Conturi au fost stabilite în conformitate cu noile prevederi legale aria exercitării competențelor, atribuțiile, sarcinile și răspunderile Plenului și ale structurilor organizatorice ale Curții de Conturi. Concret, Plenul Curții de Conturi adoptă politicile și strategiile instituției și aprobă legislația secundară aplicabilă domeniului, respectiv regulamente specifice, norme, standarde proprii, ghiduri și manuale de audit, proceduri ș.a.; programul anual și multianual de activitate; proiectul de buget, precum și normativele pentru unele tipuri de cheltuieli cuprinse în buget; regulamentul de organizare și funcționare, structurile organizatorice, programul de perfecționare a pregătirii profesionale a personalului, statul de funcții și alte documente interne specifice domeniului resurselor umane, precum documentele necesare organizării și desfășurării concursurilor pentru ocuparea posturilor vacante; rapoartele transmise Parlamentului, respectiv Raportul public anual și alte rapoarte aferente domeniilor de activitate asupra cărora are competențe de veri-

ficare și participarea Curții de Conturi la activitatea organismelor internaționale de specialitate.

Între celelalte atribuții ale Plenului menționăm următoarele: stabilirea limitelor valorice minime de la care conturile de execuție ale bugetului general consolidat sunt supuse auditului în fiecare exercițiu bugetar, astfel încât în termenul legal de prescripție să se asigure verificarea tuturor conturilor; numirea, dintre consilierii de conturi, a șefilor de departamente; numirea personalului de conducere și stabilirea atribuțiilor acestuia prin fișa postului; avizarea, la cererea Senatului sau a Camerei Deputaților, a proiectului bugetului de stat și a proiectelor de lege în domeniul finanțelor publice și al contabilității publice sau prin aplicarea cărora ar rezulta o diminuare a veniturilor sau o majorare a cheltuielilor aprobate prin legea bugetară și avizarea înființării de către Guvern sau ministere a unor organe de specialitate în subordinea lor.

Din punct de vedere instituțional, Curtea de Conturi și-a revizuit structura funcțională renunțând la Diviziile de control și înființând Departamente de specialitate, ale căror atribuții specifice pot fi mai ușor redistribuite atunci când structurile guvernamentale se reorganizează conform programelor de guvernare pe care intenționează să le implementeze formațiunile politice care dețin majoritate parlamentară.

Prin reglementări proprii, la nivel central s-a instituit, ca principiu diriguitor general în activitatea de control/audit, verificarea anuală a tuturor ordonatorilor principali de credite ai administrației publice centrale, iar la nivel teritorial, alocarea unei ponderi de minim 60% din capacitatea efectivă de verificare a fiecărei camere de conturi pentru efectuarea acțiunilor de control și a misiunilor de audit la unitățile administrativ-teritoriale și la entitățile din subordinea acestora, astfel încât într-o perioadă de trei ani să se asigure verificarea tuturor entităților ai căror conducători au calitatea de ordonatori principali de credite, precum și a ordonatorilor secundari și terțiari din subordinea acestora.

În perioada mandatului actualei conduceri, Curtea de Conturi a avut ca obiectiv principal continuarea eforturilor

pentru implementarea principiilor fundamentale ale Organizației Internaționale a Instituțiilor Supreme de Audit (INTOSAI) prevăzute de Declarația de la Lima privind liniile directoare ale principiilor auditului public, de Declarația de la Mexico privind independența Instituțiilor Supreme de Audit, precum și de Rezoluția ONU A/66/209 pentru promovarea eficienței, răspunderii, eficacității și transparenței publice prin consolidarea instituțiilor supreme de audit.

Un element important în această direcție a fost elaborarea și aprobarea unor reglementări interne specifice ale Curții de Conturi. Astfel, în noiembrie 2010 Plenul Curții de Conturi a aprobat Regulamentul de organizare și funcționare a Curții de Conturi a României, Regulamentul privind organizarea și desfășurarea activităților specifice Curții de Conturi, precum și valorificarea actelor rezultate din aceste activități⁴³⁹. O lună mai târziu, Plenul Curții de Conturi a adoptat alte reglementări importante pentru funcționarea instituției, cum ar fi Statutul Auditorului Public Extern din cadrul Curții de Conturi și Codul de conduită etică și profesională a personalului Curții de Conturi, care au intrat în vigoare începând cu 1 ianuarie 2011. Pe această bază, în 2011 s-a procedat la actualizarea Standardelor de Audit, care au fost puse în conformitate și cu standardele internaționale ale instituțiilor supreme de audit aprobate de către al XX-lea Congres al INTOSAI, care avusese loc în noiembrie 2010 la Johannesburg, Africa de Sud⁴⁴⁰. În cadrul aceleiași preocupări de a asigura fundamentarea actualizată a activității Curții, cât și transparența ei în raport cu entitățile controlate și cu societatea românească în ansamblul ei, au fost elaborate și publicate un set complet de manuale de audit, precum și mai multe ghiduri de specialitate.

⁴³⁹ *M.Of.*, partea I, nr. 832 din 13 decembrie 2010, p. 6-112.

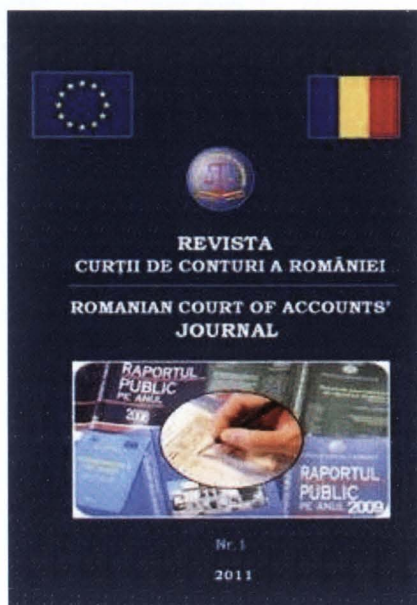
⁴⁴⁰ <http://www.curteadeconturi.ro/sites/ccr/RO/Control%20si%20Audit/Documente/STANDARDE%20DE%20AUDIT%20-%202011.pdf> (accesat 25.10.2013).



Delegația Curții de Conturi a României la al XX-lea Congres al INTOSAI, Johannesburg - Africa de Sud, 2010. De la stânga la dreapta, Dumitru Alămîie, consilier de conturi, Gheorghe Prisăcaru, consilier președinte, Elena Doina Dascălu vicepreședinte, Mihai Sandu-Capră și Marius Vorniceanu consilieri de conturi.

Prin implementarea măsurilor strategice de dezvoltare instituțională, care urmăreau creșterea transparenței și eficientizarea activității desfășurate, au fost reconfigurate și actualizate permanent cele două portaluri ale website-ului Curții de Conturi, atât portalul extern, accesibil în privința informațiilor de interes public persoanelor interesate de rezultatele Curții de Conturi, cât și portalul intern, care permite propriului personal să ia cunoștință de procesul decizional prin prisma regulamentelor, procedurilor, metodelor de lucru și a strategiilor elaborate. Pentru îmbunătățirea comunicării și a schimbului de opinii, cunoștințe și experiență profesională în domeniul auditului și controlului s-a extins utilizarea sistemului de videoconferință, iar pentru formularea de soluții unitare în spețe similare s-a înființat și organizat Comisia pentru aplicarea unitară a prevederilor legale aplicabile în activitatea Curții de Conturi.

A fost continuată buna practică, solicitată și de lege, a prezentării unor rapoarte publice anuale, astfel încât atât Parlamentul, cât și toți cei interesați de Misiunea, Viziunea, Valorile, Obiectivele strategice și Rezultatele acțiunilor de control/misiunilor de audit să aibă o imagine cât mai fidelă a locului și rolului acestei importante autorități în sistemul instituțiilor fundamentale ale statului român. În același sens, din anul 2011 s-a reluat editarea revistei de specialitate a Curții de Conturi, care a ajuns la numărul 6/2013.



Revista Curții de Conturi a României

O atenție deosebită s-a acordat implementării standardelor cu semnificație etică în activitatea de audit și control, fapt pentru care plenul a aprobat Codul de conduită etică și profesională a personalului Curții de Conturi, prin care a fost înființat Comitetul de etică căruia, în anexă, i s-a aprobat și Regulamentul de organizare și funcționare.

Deosebit de importantă a fost adoptarea **Strategiei privind dezvoltarea instituțională a Curții de Conturi în perioada 2010-2014**, prin care s-au fixat următoarele obiective strategice generale: verificarea gestionării și a utilizării corecte și performante a fondurilor publice; protejarea

intereselor financiare ale statului român și ale Comunității Europene; consolidarea capacității organizaționale a Curții de Conturi a României ca instituție supremă de audit independentă, profesională și credibilă; asigurarea armonizării cu standardele internaționale adoptate de Organizația Internațională a Instituțiilor Supreme de Audit (INTOSAI) și cu Liniile Directoare Europene de implementare a acestora; implementarea cadrului legislativ armonizat în domeniul auditului public extern, pe măsura evoluției bunelor practici internaționale.

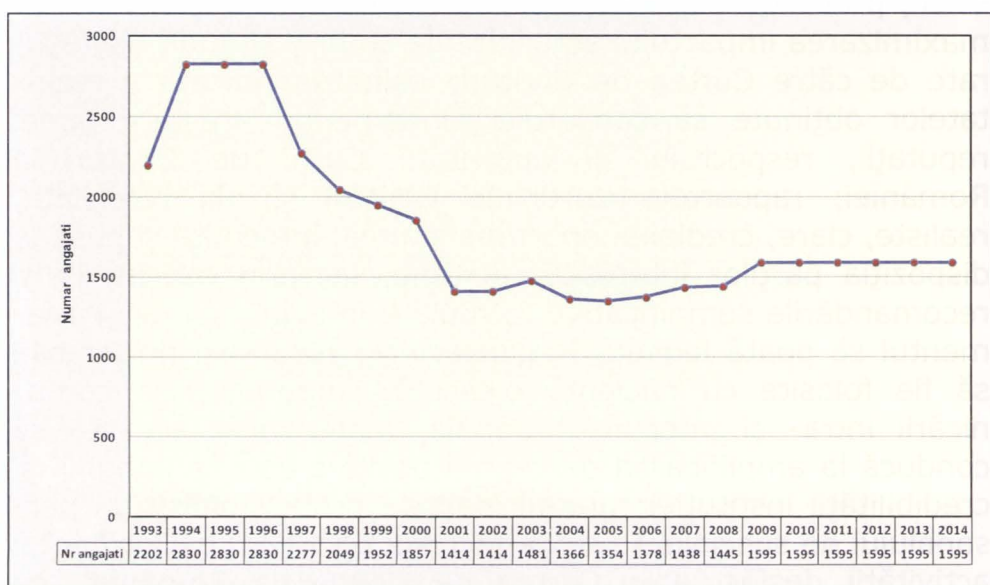
În vederea realizării priorităților de dezvoltare organizațională, au fost identificate șapte obiective strategice specifice, prevăzute cu măsuri și acțiuni aferente implementării: maximizarea impactului activității de control și audit desfășurate de către Curtea de Conturi; calitatea ridicată a rezultatelor obținute să constituie fundamentul creșterii bunei reputații, respectului și autorității Curții de Conturi a României; rapoartele Curții de Conturi să fie relevante, realiste, clare, credibile, oportune și utile, întocmite și puse la dispoziția părților interesate la timp, iar prin concluziile și recomandările semnificative formulate în cuprinsul lor, Parlamentul să poată legifera în consecință; resursele disponibile să fie folosite cu eficiență crescută; îmbunătățirea comunicării intra- și inter-instituționale, astfel încât aceasta să conducă la amplificarea percepției pozitive asupra imaginii și credibilității instituției; gradul înalt de profesionalism al personalului de specialitate să fie factorul decisiv al performanței activității desfășurate; Curtea de Conturi a României, ca instituție supremă de audit, să funcționeze armonizat cu cerințele standardelor profesionale ale Organizației Internaționale a Instituțiilor Supreme de Audit (INTOSAI), cu Liniile Directoare Europene de implementare a acestora și să asigure protejarea intereselor financiare ale statului român și ale Comunității Europene.

Subsumate **Strategiei privind dezvoltarea instituțională a Curții de Conturi în perioada 2010-2014**, au fost adoptate și implementate mai multe strategii sectoriale, dedi-

cate dezvoltării resurselor umane, domeniului IT, domeniului comunicării, imaginii și relațiilor publice etc.

Conducerea Curții de Conturi a pornit de la premisa că cea mai valoroasă resursă a instituției este personalul său format din consilierii de conturi, personalul de specialitate (angajat atât în funcții de conducere, cât și în funcții de execuție: auditori publici externi), respectiv personalul de suport (funcționari publici și personal contractual, angajat atât în funcții de conducere, cât și în funcții de execuție).

Evoluția numărului de angajați ai Curții de Conturi a României, 1993-2014



După cum se poate observa, în anul 1993 Curtea de Conturi a avut aprobat un număr de 2.202 posturi, număr care în perioada 1994-1996 a crescut la 2.830, după care s-a diminuat considerabil la 1.414 posturi în perioada 2001-2002, ajungând în perioada 2009-2010 și la finele anului 2013 la 1.595 de posturi, din care 1.255 auditori publici externi. Tendința descendentă generală a fost cauzată, în principal, de constrângerile la care au fost supuse instituțiile/autoritățile publice pentru respectarea țintelor de deficit bugetar, precum și de eliminarea din structura Curții de

Conturi a Secției de control financiar preventiv, a Secției juridictionale și a procurorilor financiari.

Întrucât numărul existent de auditori publici externi nu a permis realizarea obligației de verificare în termenul legal de prescripție, respectiv cel puțin o dată la trei ani, a tuturor conturilor anuale de execuție bugetară ale entităților ai căror conducători au calitatea de ordonatori principali de credite, unul dintre dezideratele majore ale instituției a devenit solicitarea sprijinului parlamentar pentru a crește numărul de posturi alocate personalului de specialitate.

Potrivit datelor preluate din Raportul de activitate pe anul 2013, structura curentă a resurselor umane aprobată prin ștatul de funcții de către plenul Curții de Conturi se ridică la un număr de 1.595 posturi, după cum urmează: 18 posturi – consilieri de conturi, membrii ai Plenului; 1.255 posturi – auditori publici externi; 109 posturi – funcționari publici și 213 posturi – personal contractual.

La sfârșitul anului 2013, totalul posturilor aprobate și numărul posturilor ocupate, respectiv vacante, erau structurate organizatoric astfel: număr total de posturi aprobate – 1.595 posturi, din care 1.479 posturi ocupate și 116 posturi vacante (Curtea de Conturi a României – aparat central și structuri teritoriale: un număr de 1.373 posturi aprobate, din care 1.271 posturi ocupate și 102 posturi vacante; Autoritatea de Audit – aparat central și structuri regionale: un număr de 222 posturi aprobate, din care 208 posturi ocupate și 14 posturi vacante).

Funcțional, numărul total de posturi aprobate – 1.595, din care 1.479 posturi ocupate și 116 posturi vacante – erau împărțite în următorul mod: consilieri de conturi – 18 posturi aprobate și ocupate; auditori publici externi – 1.255 posturi aprobate, din care 1.172 posturi ocupate și 83 posturi vacante; funcționari publici – 109 posturi aprobate, din care 85 posturi ocupate și 24 posturi vacante; personal contractual – 213 posturi aprobate, din care 204 posturi ocupate și 9 posturi vacante.

O preocupare importantă și constantă a conducerii Curții de Conturi continuă să fie perfecționarea pregătirii profe-

sionale a personalului de specialitate, creșterea nivelului său de profesionalism și îmbogățirea experienței sale în domeniu.

Compartimentul de pregătire profesională, structură destinată special acestui domeniu, elaborează Programul multianual (trei ani) de perfecționare a pregătirii profesionale, care cuprinde acțiuni specifice, diferențiate, adresate personalului nou angajat, personalului de specialitate existent sau altor categorii de personal, program întocmit pe baza propunerilor structurilor centrale și a celor teritoriale, ținând cont de prevederile bugetare și de evoluțiile în domeniu pe plan european sau internațional, supus analizei și aprobării Plenumului și prin intermediul căruia se implementează măsurile cuprinse în Strategia de dezvoltare a Curții de Conturi la secțiunea aferentă dezvoltării resurselor umane.

Pregătirea profesională s-a realizat, într-o primă etapă în cadrul unor proiecte de înfrățire instituțională, ocazie cu care s-au elaborat ghiduri și manuale privind auditul performanței și auditul financiar și de regularitate. Ulterior, printr-o finanțare din fonduri europene nerambursabile au fost certificați de către ACCA (Association of Chartered Certified Accountants) ca „auditori certificați internațional” (CertIA) 185 auditori publici externi, ca urmare a unui stagiu de pregătire profesională finanțat din fonduri bugetare naționale, care au substituit fondurile europene nerambursabile necontractate, au fost certificați, de aceeași ACCA, ca „auditori certificați internațional” (CertIA) încă 275 auditori publici externi.

Ghidul INTOSAI privind consolidarea capacității instituționale a Instituțiilor Supreme de Audit, elaborat în 2007 de către membrii Sub-comitetului I și prezidat de Oficiul Național de Audit al Marii Britanii, extinde aria de semnificație a termenului „capacitate” asupra competențelor, cunoștințelor, structurilor și modurilor de lucru care fac organizația eficientă. Consolidarea capacității instituționale presupune, în consecință, dezvoltarea fiecăreia dintre laturile menționate, pe baza punctelor tari existente și a acțiunii sistematice pentru remedierea lacunelor/punctelor slabe.

Misiunea generală privind resursele umane constă în implementarea unui pachet de măsuri în domeniu, care vor

acoperi activități precum selecția și recrutarea personalului, elaborarea de mecanisme privind evaluarea performanțelor, menținerea și promovarea angajaților, pregătirea și dezvoltarea profesională continuă, implementarea eficace a Codului etic, gestionarea structurii organizatorice.

Potrivit Strategiei dezvoltării instituționale, valorile privind resursele umane cuprind independența, obiectivitatea, profesionalismul, responsabilitatea, eficiența, integritatea, transparența, imparțialitatea și echidistanța socio-politică.

Strategia de resurse umane acoperă o gamă largă de activități, dintre care prioritare sunt: asigurarea recrutării personalului cu pregătirea de specialitate necesară și de calitate adecvată; încurajarea și recompensarea bunei performanțe în cadrul organizației, abordând, în același timp, în mod proactiv situațiile de slabă performanță a angajaților; managementul performant al instituției; încurajarea comportamentelor pozitive prin implementarea unui Cod Etic robust; creșterea calității, eficienței și eficacității pregătirii profesionale și îmbunătățirea profesionalismului, acordând o mai mare importanță funcției de pregătire profesională, luând măsuri pentru ca programele de pregătire să reflecte cerințele Curții de Conturi și ale angajaților acesteia și pentru ca demersurile formative să se facă în mod eficient, cu rezultate a căror aplicare să fie urmărită și care să aibă o importanță reală pentru diferite niveluri de angajați și pentru performanța organizațională; promovarea dezvoltării unei culturi organizaționale în măsură să asigure o legătură coerentă între pregătire, performanță, rezultate și managementul carierei; implementarea progresivă a elementelor în sensul definirii instituției ca „organizație într-un proces continuu de învățare”; extinderea și actualizarea metodelor și a mijloacelor de training utilizate; asigurarea unei susțineri IT centrate pe soluție pentru activitățile de resurse umane; asimilarea celor mai bune practici europene la nivelul tuturor activităților de resurse umane.

Pe lângă măsuri specifice legate de definirea indicatorilor de performanță și de implementarea formelor de evaluare, conducerea Curții pune un accent deosebit pe valorificarea oportunităților de colaborări internaționale pentru per-

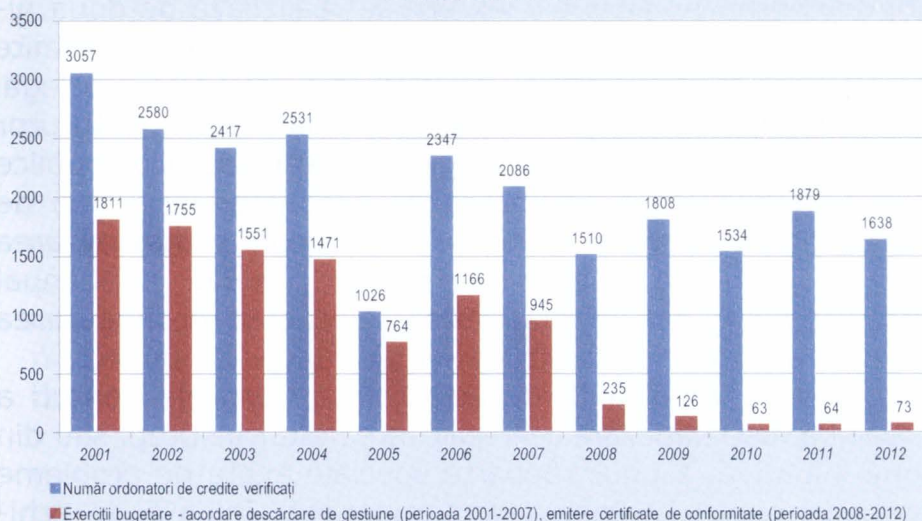
fecționarea personalului propriu. Au fost organizate stagii de pregătire și vizite de lucru cu scopul schimbului de experiență. Totodată, actualizarea Codului Etic s-a operat în mare măsură în temeiul prevederilor Codului INTOSAI. Se mizează într-o măsură crescândă și pe colaborarea cu universități și cu asociații profesionale din domeniul de profil (Camera Auditorilor Financiari din România – C.A.F.R., Camera Consultanților Fiscali – C.C.F., Corpul Experților Contabili și Contabililor Autorizați din România – C.E.C.C.A.R., Association of Chartered Certified Accountants – ACCA).

Legea nr. 217/2008 pentru modificarea și completarea Legii nr. 94/1992 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi a definit, pentru prima dată, că funcția de control a Curții de Conturi este o activitate care se realizează prin proceduri de audit public extern prevăzute în standarde proprii de audit, elaborate în conformitate cu standardele internaționale de audit general acceptate. În baza acestor prevederi, începând cu anul 2009, instituția și-a stabilit ca obiective principale ale activităților specifice, în ordinea priorităților, efectuarea de: misiuni de audit financiar/audit al performanței și acțiuni de control tematic asupra modului de formare, administrare și întreținere a resurselor financiare ale statului și ale sectorului public. Trecerea de la abordarea clasică a controlului desfășurat anterior de Curtea de Conturi și a modului de valorificare a rezultatelor activității sale prin propria secție jurisdicțională, la adoptarea conceptului de audit și la modificarea corespunzătoare a valorificării rezultatelor, a condus la necesitatea reevaluării sau revizuirii întregii sale legislații secundare, respectiv la elaborarea unor noi metodologii, regulamente și proceduri, care să creeze un cadru adecvat și unitar desfășurării activității atât la nivel central, cât și la nivel teritorial.

Certificarea conturilor a reprezentat o abordare nouă a competențelor Curții de Conturi, prevăzută de Legea nr. 217/2008 de modificare și completare a Legii nr. 94/1992 și constă în certificarea acurateții și veridicității datelor înscrise în conturile de execuție verificate, înlocuind descărcarea de gestiune, care se acorda ordonatorilor de credite în condițiile

neconstatării unor fapte cauzatoare de prejudicii sau a altor abateri cu caracter financiar-contabil ori atunci când despăgubirile civile actualizate erau recuperate sau eventualele abateri constatate erau înlăturate până la data întrunirii completelor Curții de Conturi pentru analiza actelor constatatoare.

Efectuarea verificărilor asupra ordonatorilor de credite în perioada 2002-2012: descărcare de gestiune pentru exercițiile bugetare aferente perioadei 2001-2007 și certificate de conformitate pentru exercițiile bugetare aferente perioadei 2008-2012



După cum se poate constata din prezentarea grafică, odată cu schimbarea paradigmei prin înlocuirea acordării descărcării de gestiune cu emiterea certificatelor de conformitate, s-a produs și o modificare a perspectivei verificărilor, prin creșterea exigenței în exercitarea actului de auditare a conturilor de execuție bugetară, cumulată cu îmbunătățirea abilităților profesionale ale auditorilor publici externi ai Curții de Conturi, pe de o parte, dar și amploarea neregulilor constatate, pe de altă parte.

Dacă ponderea de acordare a descărcării de gestiune în urma efectuării verificărilor asupra exercițiilor bugetare ale ordonatorilor de credite aferente perioadei 2001-2007 s-a situat la niveluri de peste 45% (între valoarea minimă de 45,3% pentru exercițiile bugetare aferente anului 2007 și valoarea maximă de 74,5% pentru exercițiile bugetare aferente anului 2005), proporția emiterii certificatelor de

conformitate a avut o tendință descendentă succesivă, de la 16% pentru exercițiile bugetare aferente anului 2008 la doar 3,4% pentru exercițiile bugetare aferente anului 2011 și 3,7% pentru exercițiile bugetare al anului 2012.

Pentru realizarea prerogativelor conferite prin lege, începând cu anul 2009 Curtea de Conturi a elaborat primul său program de activitate multianual. Astfel, planificarea activității de control/audit public extern se realizează pe două niveluri, multianual (trei ani) și anual, perspectivă care permite urmărirea realizării obligației de verificare, în termenul legal de prescripție, respectiv cel puțin o dată la trei ani, a tuturor conturilor anuale de execuție bugetară ale instituțiilor publice ai căror conducători au calitatea de ordonatori principali de credite ai bugetului general consolidat, precum și maximizarea impactului temelor stabilite în cadrul planului multianual asupra activității, prin monitorizarea selecției și reconfigurarea planificării acțiunilor de control/audit, în funcție de impact.

O direcție importantă de activitate a Curții de Conturi a României a fost elaborarea, la solicitarea altor instituții sau din proprie inițiativă, a unor rapoarte speciale axate pe probleme importante pentru România contemporană. Inițiată de echipele anterioare de conducere a Curții, această practică a fost continuată și amplificată după 2008. Dintre aceste rapoarte menționăm, fără pretenția exhaustivității⁴⁴¹, *Performanța financiară a agenților economici – Pierderi în economie* (2003), *Studiul privind nivelul și evoluția economiei subterane în România* (2005), *Auditul Sistemului informatic e-licitație implementat în Sistemul Electronic Național* (2007), *Raport privind cheltuielile de personal și numărul de posturi la nivelul bugetelor locale în perioada 2005-2008, precum și categoriile de sporuri de care beneficiază personalul din administrația publică locală* (2009), *Raportul de audit al performanței „Evaluarea managementului datoriei publice guvenamentale privind perioada 2000-2009”* (2010), *Raportul privind situația economico-financiară a Societății Naționale „Îmbunătățiri Fun-*

⁴⁴¹ Rapoartele speciale ale Curții de Conturi sunt accesibile online la http://www.curteadeconturi.ro/sites/ccr/RO/Publicatii/Pagini/Rapoarte_de_audit.aspx (accesat 25.10.2013).

ciare" (2010), *Raport special pentru acțiunea „Auditul performanței privind implementarea, administrarea și gestionarea programului de identificare și înregistrare a animalelor și a utilizării bazei de date în acordarea subvențiilor și a altor forme de sprijin din partea statului pentru perioada 2007-2010”* (2011), *Raport special cu privire la construirea și întreținerea autostrăzilor în perioada 2005-2010* (2012), *Raportul de audit privind situația patrimonială a fondului forestier din România în perioada 1990-2012* (2012) sau *Raportul de audit întocmit la Agenția Națională de Administrare Fiscală realizat în urma misiunii de audit al performanței cu tema „Identificarea vulnerabilităților sistemului de administrare și control al impozitelor și taxelor care favorizează faptele de corupție la nivelul Agenției Naționale a Vămirilor și Gărzii Financiare”* (2012). Realizate cu profesionalism, aceste rapoarte speciale cuprind atât diagnostice și analize cu privire la situația de fapt și neregulile existente, cât și propuneri de remediere a situației, de restabilire a legalității și de sporire a eficienței funcționării instituțiilor publice auditate. Desigur, implementarea recomandărilor incorporate în aceste rapoarte speciale nu mai este atribuția Curții de Conturi. Au existat însă și situații în care unele dintre rapoartele speciale ale Curții de Conturi au stimulat modificarea legislației în domeniu.

Un bun exemplu în acest sens este *Raportul privind situația cheltuielilor efectuate cu angajarea unor servicii externe cu asistență juridică și reprezentare de către entitățile publice centrale și locale care au structuri cu profil juridic* (2011). Constatând faptul că unele dintre instituțiile publice controlate de Curtea de Conturi apelau la mari firme de avocatură pentru a contesta în justiție unele dintre constatările organelor de control și că plăteau pentru aceasta onorarii cu totul disproporționate cu sumele aflate în litigiu, plenul Curții de Conturi a decis în iulie 2010 realizarea unei analize la nivel național. Aceasta a constatat că multe instituții publice, deși aveau birouri juridice proprii, încheiau contracte exorbitante de asistență juridică și reprezentare cu diverse societăți/cabinete de avocatură, deși natura litigiilor în care erau angajate nu exceda posibilitățile de reprezentare

ale structurilor juridice proprii. Având în vedere pagubele astfel cauzate bugetului public, raportul special al Curții de Conturi recomandă inițierea unui act normativ care să interzică sau să restricționeze această practică. Această propunere a fost încorporată în O.U.G. nr. 26 din 6 iunie 2012 privind unele măsuri de reducere a cheltuielilor publice și întărirea disciplinei financiare și de modificare și completare a unor acte normative⁴⁴².

ART. I

(1) Autoritățile și instituțiile publice ale administrației publice centrale și locale, indiferent de modul de finanțare și subordonare, societățile naționale, companiile naționale și societățile comerciale cu capital integral sau majoritar de stat, precum și regiile autonome care au în structura organizatorică personal propriu de specialitate juridică nu pot achiziționa servicii juridice de consultanță, de asistență și/sau de reprezentare.

(2) În situații temeinic justificate, în care activitățile juridice de consultanță, de asistență și/sau de reprezentare, necesare autorităților și instituțiilor publice prevăzute la alin. (1), nu se pot asigura de către personalul de specialitate juridică angajat în aceste entități, pot fi achiziționate servicii de această natură, în condițiile legii, numai cu aprobarea:

a) ordonatorilor principali de credite pentru autoritățile și instituțiile publice ale administrației publice centrale;

b) consiliilor locale, consiliilor județene sau Consiliului General al Municipiului București, după caz, pentru autoritățile și instituțiile publice ale administrației publice locale.

(3) În situații temeinic justificate, în care activitățile juridice de consultanță, de asistență și/sau de reprezentare, necesare societăților naționale, companiilor naționale și societăților comerciale, precum și regiilor autonome prevăzute la alin. (1), nu se pot asigura de către personalul de specialitate

⁴⁴² *M.Of.*, partea I, nr. 392 din 12 iunie 2012, p. 5-10.

juridică angajat în aceste entități, pot fi achiziționate servicii de această natură, în condițiile legii, numai cu aprobarea și mandatarea reprezentanților statului sau unităților administrativ-teritoriale în organele de conducere ale acestora:

a) de către ordonatorul principal de credite coordonator, în cazul celor la care statul este acționar integral sau majoritar;

b) de către consiliile locale, consiliile județene sau Consiliul General al Municipiului București, după caz, pentru cele la care unitățile administrativ-teritoriale dețin integral sau majoritar capitalul social.



Vizita oficială a domnului Dieter Engels, președintele Curții Federale de Audit a Germaniei la invitația domnului Nicolae Văcăroiu, președintele Curții de Conturi a României, București, iulie 2011

Pe plan extern, conducerea Curții de Conturi a intensificat contactele internaționale bilaterale pentru a dezvolta cooperarea directă în îmbunătățirea metodologiei de audit și control, pentru a face schimb de opinii, cunoștințe și experiență privind activitățile părților, cooperarea în domeniul pregătirii profesionale și îmbunătățirii standardelor profesionale ale auditorilor, organizarea de audituri și controale de cooperare și proiecte de cercetare comune conform normelor prevăzute de legislația părților. A fost continuată practica încheierii unor acorduri bilaterale cu Instituții Supreme de Audit (SAI) din alte țări, acordurilor încheiate anterior cu SAI-uri europene adăugându-li-se acorduri cu instituții similare din afara Europei, cum ar fi cele cu Georgia (2010), Republica Populară Chineză (2012) și Coreea de Sud (2013).



Domnul Mircea Popescu (stânga), vicepreședinte al Curții de Conturi a României și domnul Liu Jiayi, auditorul general al Oficiului Național de Audit, București, iulie 2011



Domnul Nicolae Văcăroiu (dreapta), președintele Curții de Conturi a României, și domnul Serafim Urechean, președintele Curții de Conturi a Republicii Moldova, Chișinău, iunie 2013

Contactele internaționale multilaterale s-au realizat prin participarea conducerii executive la reuniunile de lucru (congrese, conferințe internaționale, reuniuni regionale etc.) ale organizațiilor internaționale ale instituțiilor supreme de audit la care Curtea de Conturi este membră, respectiv: INTOSAI, EUROSAI, Comitetul de contact al instituțiilor supreme de audit din Uniunea Europeană și Asociația instituțiilor supreme de audit care au în comun utilizarea limbii franceze și prin participarea auditorilor publici externi la activitatea a 15 grupuri și subcomitete de lucru ale acestor organizații.

Pentru că activitatea specifică de audit public extern și de control se integrează în activitatea economică, socială și financiară a României, conducerea executivă a Curții de Conturi a avut întâlniri de lucru și cu reprezentanți ai Uniunii Europene și ai unor organizații financiar-bancare internaționale (Fondul Monetar Internațional, Banca Mondială, Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică).

III.7. Bilanțul provizoriu al activității Curții de Conturi a României (1993-2014)

Cele două decenii scurse de la reînțemeierea sa au fost o perioadă de mari prefaceri atât la nivel național, cât și în planul strict al instituției Curții de Conturi a României. Pe plan național a avut loc o transformare radicală a funcționării economiei și majorității instituțiilor publice. Dincolo de multiplele crize și imperfecțiuni, România s-a restructurat după model occidental și a devenit membră a NATO și a Uniunii Europene. La rândul său, Curtea de Conturi a României a pornit în această transformare ca o instituție menită să realizeze atât controlul financiar preventiv, cât și controlul financiar ulterior și atribuții jurisdicționale de primă instanță în ceea ce privește neregulile constatate. În timp, atribuțiile și competențele Curții au suferit masive modificări, reflectând atât rezistența unor actori politici semnificativi față de perspectiva consolidării instituționale a mecanismelor de combatere a tentativelor de însușire privată a unor resurse publice, cât și evoluțiile mai ample ale societății. Controlul financiar preventiv a fost transferat la Ministerul Finanțelor, iar atribuțiile jurisdicționale ale Curții de Conturi au fost și ele eliminate cu promisiunea încă neonorată că în cadrul autorității judecătorești vor fi înființate instanțe specializate care să soluționeze litigiile rezultate din controalele Curții de Conturi. În schimb, obiectul de activitate al Curții de Conturi a fost extins prin auditarea utilizării fondurilor europene alocate României. În ceea ce privește controlul financiar ulterior, deși Legea nr. 94/1992 îl definea în sens larg, acesta a fost axat într-o primă etapă cu precădere pe controlul de legalitate al utilizării fondurilor publice. Ulterior, odată cu intensificarea contactelor cu instituții similare din diverse țări europene, s-a constatat că în aceste țări situația era radical diferită. Capitalizând faptul că Legea nr. 77/2002 inclusea din nou în mod explicit controlul performanței printre atribuțiile Curții de Conturi a României, conducerea instituției a decis să amplifice ponderea activității de audit al performanței în raport cu controlul legalității.

Această opțiune strategică a fost transpusă în realitate, în mod consecvent, în deceniul care a urmat, fiind totodată întărită prin prevederile Legii nr. 217/2008:

„Art. 21 - (1) Curtea de Conturi exercită funcția de control asupra modului de formare, de administrare și de întrebuințare a resurselor financiare ale statului și ale sectorului public, furnizând Parlamentului, respectiv unităților administrativ-teritoriale rapoarte privind utilizarea și administrarea acestora, în conformitate cu principiile legalității, regularității, economicității, eficienței și eficacității.

(2) Curtea de Conturi poate exercita auditul performanței asupra gestiunii bugetului general consolidat, precum și a oricăror fonduri publice.

(3) Activitatea de audit extern exercitată de Curtea de Conturi se desfășoară cu respectarea normelor proprii, adoptate pe baza standardelor de audit internaționale general acceptate.

(4) Prin constatările și recomandările sale, auditul performanței urmărește diminuarea costurilor, sporirea eficienței utilizării resurselor și îndeplinirea obiectivelor propuse.”

Plenul Curții de Conturi a României, în frunte cu președintele Nicolae Văcăroiu, a adaptat întreaga organizare și activitate a instituției în sensul acestei racordări la prevederile legii și la standardele INTOSAI și ale Instituțiilor Supreme de Audit din Uniunea Europeană.

Misiunea Curții de Conturi a României (2013)

Misiunea noastră constă în exercitarea funcției de control asupra modului de formare, de administrare și de întrebuințare a resurselor financiare ale statului și ale sectorului public, punând la dispoziția Parlamentului, autorităților și instituțiilor publice și contribuabililor rapoarte privind utilizarea și administrarea performantă a acestora în condiții de economicitate, eficiență și eficacitate. Prin servicii de calitate în domeniul controlului și auditului public extern, în vederea obținerii și furnizării de informații reale și obiective privind legalitatea, eficiența și transparența utilizării fondurilor publice și a celor reprezentând finanțări

externe, urmărim promovarea responsabilității, a corectitudinii și a celor mai bune practici în operațiunile efectuate în legătură cu fondurile publice.

Valorile Curții de Conturi a României

Valorile promovate sunt respectarea supremației Constituției și a legii, independența, obiectivitatea, profesionalismul, responsabilitatea, integritatea, transparența, imparțialitatea, echidistanța politică și eficiența.

Respectarea acestor valori nu a fost întotdeauna simplă. Curtea de Conturi a României a fost deseori supusă unor presiuni politice diverse, dar, pe ansamblu, a reușit să-și mențină și chiar să-și consolideze independența față de diversele forțe politice și față de instituțiile controlate de acestea.⁴⁴³

Strădania pentru a asigura buna funcționare a instituției și îndeplinirea misiunii sale a necesitat gândire strategică, consecvență, efort și profesionalism. Pe lângă resursele proprii, Curtea de Conturi a României a beneficiat și de sprijinul internațional, atât din partea INTOSAI, cât și din partea altor Instituții Supreme de Audit și din partea instituțiilor Uniunii Europene. Legăturile internaționale amplificate și intensificate în ultimii ani reprezintă pentru Curtea de Conturi a României atât o cale esențială de consolidare instituțională, de ridicare a nivelului său de profesionalism și de asigurare a adaptării sale „din mers” la cele mai înalte standarde mondiale în ceea ce privește funcționarea instituțiilor supreme de audit, cât și o formă de promovare specifică a interesului național fundamental de integrare europeană a României. Pe de altă parte, Curtea de Conturi a României a reușit totodată să-și sporească acceptanța socială, astfel încât la două decenii de la reînțemeierea sa ea este o prezență recunoscută și respectată în peisajul instituțional al României contemporane, iar segmente tot mai importante ale societății conștientizează rolul său pozitiv în îmbunătățirea modului de utilizare a resurselor publice.

⁴⁴³ Pentru o analiză mai detaliată a raporturilor complexe dintre Curtea de Conturi și lumea politică, a se vedea *Istoria Curții de Conturi a României (1864-2004)*, București, 2005, p. 326-332.

În loc de concluzie: Curtea de Conturi în sistemul instituțional al României moderne

În România, Curtea de Conturi a luat naștere practic odată cu constituirea statului modern. Ea a fost înființată în 1864, în cadrul marelui efort de creare a instituțiilor moderne din timpul domniei lui Alexandru Ioan Cuza. Atunci, ca și acum, Curtea de Conturi a fost văzută ca un ingredient indispensabil al stătalității moderne. Au contribuit la aceasta atât pilda altor state luate ca modele politico-instituționale, cât și nevoia reală de a institui un control sistematic asupra modului de administrare a banilor publici. Din 1864 și până astăzi, se poate spune că instituția Curții de Conturi a fost coextensivă cu existența sistemului democratic românesc. Multe dintre dificultățile și neîmplinirile din funcționarea acestei instituții reflectă limitări și imperfecțiuni ale ansamblului sistemului politic democratic în România modernă și contemporană. Desigur, s-ar putea invoca faptul că instituția Curții de Conturi a funcționat și în perioade când regimuri de dictatură puseseră capăt democrației românești, de exemplu în anii 1938-1948 și cu atât mai mult în perioada 1973-1989; pe de altă parte însă, nu este lipsit de semnificație faptul că regimurile dictatoriale au golit de conținut o mare parte din activitatea de control a Curții de Conturi sau chiar au desființat-o pur și simplu, cum a făcut-o regimul comunist în 1948, în timp ce revenirea la democrație după 1989 a fost însoțită de (re)înființarea Curții de Conturi. De altfel, experiența mondială arată că peste tot în lume regimurile democratice au căutat să se doteze cu instituții independente de control și audit financiar, astfel încât existența unor asemenea instituții, indiferent de forma lor concretă, a devenit o caracteristică firească și ineluctabilă a democrației moderne.

Istoria Curții de Conturi a României reflectă în mod specific evoluția de ansamblu a societății românești. Atât Înalta Curte de Conturi, cât și Curtea Superioară de Control Financiar și cu atât mai mult Curtea de Conturi de după 1992 au cunoscut multiple evoluții și transformări, schimbări ale cadrului legal, ale atribuțiilor, competențelor și procedurilor, ale modului lor de organizare și ale structurii lor de personal. Toate aceste avataruri – surprinse, dar nu epuizate, în volumul nostru – ne avertizează asupra complexității istoriei. Nimic, oricât pare de bun la un moment dat, nu este perfect sau imuabil. Cu atât mai mult în cadrul unei activități atât de complicate cum este cea a instituțiilor supreme de control și de audit financiar, dinamica este inevitabilă. Am insistat mai sus asupra ideii că activitatea de control financiar generează, prin chiar natura sa, situații de contradicție între cei care controlează și cei care sunt controlați. De aici iau naștere multiple presiuni și eforturi de adaptare. „Inventivitatea” celor doritori să evite sau să zăgăzuiască controlul obligă la mereu reînnoite eforturi de adaptare și perfecționare a mecanismelor de control. Experiența istorică arată că au fost destule momentele când instituția a pierdut „cursa” cu cei predispuși la iregularități sau chiar la infracțiuni financiare; pe de altă parte, aceeași experiență istorică evidențiază și faptul că în destule momente instituția Curții de Conturi a reușit – parțial și temporar, pentru că în acest domeniu nu există succese complete și definitive – să descopere și să zăgăzuiască neregulile și, totodată, să contribuie la o mai eficientă utilizare a mijloacelor financiare aflate la dispoziția instituțiilor publice. Totodată, studiul istoriei ne îngăduie să surprindem și eforturile multor oameni care s-au străduit să „sfințească locul” și să contribuie atât cât le-a stat în putință, la buna funcționare a instituției.

Studiul istoriei ne îngăduie să privim în perspectivă și evoluțiile actuale ale instituției Curții de Conturi. După cum am arătat mai sus, în perioada de după 1993 Curtea de Conturi a României a acumulat un important capital social. Mecanismele sale s-au rodat, formele sale de activitate s-au

modernizat, nivelul de competență profesională al membrilor săi a crescut, la fel ca și acceptanța sa în cadrul societății. A fost elaborată și adoptată o strategie coerentă de consolidare a capacității sale instituționale, de racordare la standardele de funcționalitate și eficiență ale instituțiilor supreme de audit din țările cele mai dezvoltate pe plan mondial. Bucurându-se de o reală susținere națională și mai ales internațională, acest efort propriu coerent, al instituției ca și al oamenilor care o animă, îngăduie un pronostic optimist cu privire la capacitatea Curții de Conturi a României de a face față atât exigențelor societății românești, cât și sfidărilor secolului XXI.

Lista (prim)președinților Curții de Conturi

Alexandru Romalo, 1864-1875

Emanoil Grădișteanu, 1875-1893

Gheorghe (George) I. Lahovari (Lahovary), 1893-1906

Ion Bălțeanu (Bălțeanu), 1906-1919

M.G. Stoenescu (Stoianescu), 1919-1920

Christu Grecescu, 1920-1926

Ion Angelescu, 1926-1929

Gheorghe Alesseanu, 1930-1939

Zamfir Brătescu, 1939-1943

Ioan Aronescu, 1943-1945

Grigore Oghină, 1945-1947

Ioan Deleanu, 1948

Gheorghe (Gogu) Rădulescu, 1973-1989

Ioan Bogdan, 1993-1999

Ioan Condor, 1999-2002

Dan Drosu Șaguna, 2002-2008

Nicolae Văcăroiu, 2008-

ÎNALTA CURȚE DE CONTURI



Plenul Înaltei Curți de Conturi în 1936

George Alesseanu, *prim-președinte*, **Mihail Seteanu**, *președinte Secția I*, **Titu Karacaș**, *președinte Secția II*, **I.D. Staicovici**, *președinte Secția III*, **Ioan Angelescu**, *președinte Secția IV*, *consilierii de conturi*: **T. Dragonescu**, **Fabiu Popp**, **N. Iacovescu**, **Ilie Nicolăescu**, **Ș.T. Mihăilescu**, **N. Ioanovici**, **M.C. Popovici**, **I. Quintescu**, *general* **V. Cuzen**, **Ioan Emandi**, **Emil Ținc**, *procurorul general* **Petre Rășcanu** și *procurorii* **Iordan Ștefănescu**, **Constantin Cihoski**, **C.M. Cristescu**, **Iulian Ganea**

PLENUL CURȚII DE CONTURI A ROMÂNIEI 1993 - 1999



MIRCEA ION VULPESCU
Președintele



ȘTEFAN BĂNUȘ
Președintele CCRP din 1993



ȘTEFAN BĂNUȘ
Președintele CCRP din 1993



FLORIN MITROI
Președintele Secției
Control Financiar



ȘTEFAN LUCHIAN
Președintele Secției
Control Preventiv



ȘTEFAN LUCHIAN
Președintele Secției
Control Preventiv



MIRCEA VASILE POPESCU
Procuror general financiar



MIRCEA VASILE POPESCU
Procuror general financiar



MIHAILA ANGHEL, ȘTEFAN BĂNUȘ, ȘTEFAN BĂNUȘ, ȘTEFAN BĂNUȘ, ȘTEFAN BĂNUȘ, ȘTEFAN BĂNUȘ, ȘTEFAN BĂNUȘ, ȘTEFAN BĂNUȘ, ȘTEFAN BĂNUȘ, ȘTEFAN BĂNUȘ



MIRCEA VASILE POPESCU, ȘTEFAN BĂNUȘ, ȘTEFAN BĂNUȘ, ȘTEFAN BĂNUȘ, ȘTEFAN BĂNUȘ, ȘTEFAN BĂNUȘ, ȘTEFAN BĂNUȘ, ȘTEFAN BĂNUȘ, ȘTEFAN BĂNUȘ, ȘTEFAN BĂNUȘ

Ioan Bogdan, președinte (rândul 1 centru), **Nicolae Ion Vulpescu**, vicepreședinte (rândul 1 stânga), **Ion Horia Neamțu**, vicepreședinte (rândul 1 dreapta), **Florea Mitroi**, președinte Secția Control Financiar ulterior (rândul 2 stânga), **Dragoș Luchian**, președinte Secția Control Preventiv, **Victor Luncan**, președinte Secția jurisdicțională, **Nicolae Cochinescu**, procuror general financiar (1993-1996), **Mircea Vasile Popescu**, procuror general financiar (1996-1999) și consilierii de conturi: **Iordan Anghel**, **Sever Gabriel Bomboș**, **Alexandru Bran**, **Ioan Condor**, **Anastasiu Crișu**, **Sorin Dincă**, **Octavian Dornea**, **Mihai Hură**, **Constantin Oprea**, **Constantin Petrescu**, **Mihai Stelian Popa**, **Ștefan Popa**, **Marin Popescu**, **Mihai Popescu**, **Mihai Antoniu Roman**, **Atanase Săndulescu**, **Dan Drosu Șaguna**, **Vasile Toma**, **Vasile Rădulescu**

PLENUL CURȚII DE CONTURI A ROMÂNIEI 1999 - 2002



FLORIAN BERCEA
Vicepreședinte



IOAN CONDOR
Președintele Curții de Conturi



MIRCEA BOULESCU
Vicepreședinte



OVIDIU ISPİR
Președinte Secției de Control
Financiar Ulterior



ION HORIA NEAMȚU
Președinte Secției de Control
Financiar Preventiv



DAN DROSU ȘAGUNA
Președinte Secției Jurisdicționale



MIRCEA VASILE POPESCU
Procuror general financiar



DUMITRU ALĂMIIE
Consilier de Conturi

IORDAN ANGHIEL
Consilier de Conturi

IOAN BOGDAN
Consilier de Conturi

SEVER GABRIEL BOMBOȘ
Consilier de Conturi

ANASTASIU CRIȘU
Consilier de Conturi

GHEORGHE IANCU
Consilier de Conturi

VICTOR LUNCAN
Consilier de Conturi

FLOREA MITROI
Consilier de Conturi

MONICA TANIA POP
Consilier de Conturi

MIHAI STELIAN POPA
Consilier de Conturi



PETRE POPEANGĂ
Consilier de Conturi

ION GHEORGHE POPESCU
Consilier de Conturi

MARIN POPESCU
Consilier de Conturi

MIHAIL ANASTASIU ROMAN
Consilier de Conturi

ATANASE SĂNDULESCU
Consilier de Conturi

EDITA EMOKE LOKODI
Consilier de Conturi

EDIT SZARKA
Consilier de Conturi

MARIN ȚOLE
Consilier de Conturi

NICOLAE CRINU ȘANDRU
Consilier de Conturi

Ioan Condor, președinte (rândul 1 centru), **Florian Bercea**, vicepreședinte (rândul 1 stânga), **Mircea Boulescu**, vicepreședinte (rândul 1 dreapta), **Ovidiu Ispir**, președinte Secția de control financiar ulterior (rândul 2 stânga), **Ion Horia Neamțu**, președinte Secția control financiar preventiv, **Dan Drosu Șaguna**, președinte Secția jurisdicțională, **Mircea Vasile Popescu**, procuror general financiar și consilierii de conturi: **Dumitru Alămie**, **Iordan Anghel**, **Ioan Bogdan**, **Sever Gabriel Bomboș**, **Anastasiu Crișu**, **Gheorghe Iancu**, **Victor Luncan**, **Florea Mitroi**, **Monica Tania Pop**, **Mihai Stelian Popa**, **Petre Popeangă**, **Ion Gheorghe Popescu**, **Marin Popescu**, **Mihail Anastasiu Roman**, **Atanase Săndulescu**, **Edita Eموke Lokodi**, **Edit Szarka**, **Marin Țole**, **Nicolae Crinu Șandru**

PLENUL CURȚII DE CONTURI A ROMÂNIEI 2002 - 2008



PETRE POPEANGĂ
Vicepreședinte



IORDAN ANGHEL
Președinte Secția Control
Financiar Ulterior



DAN DROȘU ȘAGUNA
Președinte Curții de Conturi



ADRIAN DUȚĂ
Președinte Secția Jurisdicțională



ANASTASIU CRIȘU
Procuror general financiar



PĂTRU ROTARU
Președinte Autorității de Audit



MIHAI POPESCU
Vicepreședinte al Autorității de Audit



DUMITRU ALĂMIIE
Consilier de Conturi



DOMNICA BĂGHINĂ
Consilier de Conturi



SEVER GABRIEL BOMBOȘ
Consilier de Conturi



OVIDIU ISPIR
Consilier de Conturi



EDITA-EMOKE LOKODI
Consilier de Conturi



PAUL MIERCAN
Consilier de Conturi



MONICA TANIA POP
Consilier de Conturi



ȘTEFAN POPA
Consilier de Conturi



MIRCEA VASILE POPESCU
Consilier de Conturi



LIVIU STĂNCIULESCU
Consilier de Conturi



EDIT SZARKA
Consilier de Conturi



IONEL ȘTEFAN
Consilier de Conturi

Dan Drosu Șaguna, președinte (rândul 1 centru),
Petre Popeangă, vicepreședinte (rândul 1 stânga),
Iordan Anghel, președinte Secția control financiar ulterior,
Adrian Duță, președinte Secția jurisdicțională (rândul 1 dreapta),
Anastasiu Crișu, procuror general financiar,
Pătru Rotaru, președinte Autoritatea de Audit (rândul 2 stânga),
Mihai Popescu, vicepreședinte Autoritatea de Audit (rândul 2 dreapta) și consilierii de conturi: **Dumitru Alămiie**,
Domnica Băghină, **Sever Gabriel Bomboș**, **Ovidiu Ispir**,
Edita-Emoke Lokodi, **Paul Miercan**, **Monica Tania Pop**,
Ștefan Popa, **Mircea Vasile Popescu**, **Liviu Stănciulescu**,
Edit Szarka, **Ionel Ștefan**

PLENUL CURȚII DE CONTURI A ROMÂNIEI 2008



DANIELĂ ELENA DOINA
Președinte al Curții de Conturi
2008 - 2017



VIȘARION NICOLAE
Președinte al Curții de Conturi
2008 - 2017



POPESCU MIRCEA NICOLAE
Președinte al Curții de Conturi
2008 - 2014



IONEL POPESCU
Președinte al Autorității de Audit
2008 - 2017



POPA ARON IOAN
Președinte al Autorității de Audit
2008 - 2017



OANĂ GHEORGHE
Președinte al Autorității de Audit
2008 - 2014



ALĂMIIE DUMITRU
Consilier de Conturi
2008 - 2014



VORNICEANU MARIUS
Consilier de Conturi
2008 - 2014



PETE ȘTEFAN
Consilier de Conturi
2008 - 2017



BĂGHINĂ DOMNICA
Consilier de Conturi
2008 - 2011



NEICUȚESCU GHEORGHE
Consilier de Conturi
2008 - 2011



SANDU CAPRĂ MIHAI
Consilier Conturi
2008 - 2011



VEDINAȘ VIRGINIA
Consilier de Conturi
2008 - 2017



ȘTOINA CRISTIAN NICOLAE
Consilier de Conturi
2008 - 2014



HURĂ IOAN ANTON
Consilier de Conturi
2008 - 2014



FUNAR CONSTANȚA ANCA
Consilier Conturi
2008 - 2014



ȘTOINA CRISTIAN
Consilier de Conturi
2008 - 2011



FUNAR SABINA
Consilier de Conturi
2008 - 2011

Nicolae Văcăroiu, președinte (rândul 1 centru),
Elena Doina Dascălu, vicepreședinte (rândul 1 stânga),
Mircea Vasile Popescu, vicepreședinte (rândul 1 dreapta),
Aron Ioan Popa, președinte Autoritatea de Audit (rândul 2 centru),
Gheorghe Oană, vicepreședinte Autoritatea de Audit (rândul 2 stânga),
Petre Popeangă, vicepreședinte Autoritatea de Audit (rândul 2 dreapta) și consilieri de conturi: **Dumitru Alămiie**,
Marius Vorniceanu, **Ștefan Pete**, **Domnica Băghină**,
Gheorghe Neicuțescu, **Mihai Sandu-Capră**, **Verginia Vedinaș**,
Cristian Nicolae Stoina, **Mihai Hură**, **Constanța Anca Donovici**,
Ioan Anton, **Marioara Sabina Funar**

PLENUL CURȚII DE CONTURI A ROMÂNIEI 2011



DANIELA ELENA DOINA
Vicepreședinte al Curții de Conturi
2008 - 2010



VĂCĂROIU NICOLAE
Președintele Curții de Conturi
2006 - 2011



POPESCU MIRCEA VASILE
Vicepreședinte al Curții de Conturi
2004 - 2010



IOAN CONSTANTIN
Președintele al Autorității de Audit
2006 - 2010



POPA IOAN
Președintele Autorității de Audit
2006 - 2011



ȘTEFAN PETRE
Președintele al Autorității de Audit
2006 - 2011



PELEA MARTA AURONA
Consilier de Conturi
2011 - 2010



VORNICEANU MARIUS
Consilier de Conturi
2002 - 2014



PETE ȘTEFAN
Consilier de Conturi
2006 - 2011



NEGREA LUCIAN
Consilier de Conturi
2011 - 2010



HURJUI IOAN
Consilier de Conturi
2011 - 2010



HURĂ MIHAI
Consilier de Conturi
2006 - 2014



ȘTEFANA VERGINIA
Consilier de Conturi
2006 - 2011



LAKATOS PETRU
Consilier de Conturi
2011 - 2010



ALĂMIÎE DUMITRU
Consilier de Conturi
2006 - 2011



ȘTEFANA ANCA
Consilier de Conturi
2002 - 2014



ȘTEFANA ANCA
Consilier de Conturi
2006 - 2011



ȘTEFANA ANCA
Consilier de Conturi
2006 - 2014

Nicolae Văcăroiu, președinte (rândul 1 centru),
Elena Doina Dascălu, vicepreședinte (rândul 1 stânga),
Mircea Vasile Popescu, vicepreședinte (rândul 1 dreapta),
Aron Ioan Popa, președinte Autoritatea de Audit (rândul 2 centru),
Gheorghe Oană, vicepreședinte Autoritatea de Audit (rândul 2 stânga),
Ioan Anton, vicepreședinte Autoritatea de Audit (rândul 2 dreapta) și consilierii de conturi: **Marta Aurona Pelea**,
Marius Vorniceanu, **Ștefan Pete**, **Lucian Negrea**, **Ioan Hurjui**,
Mihai Hură, **Verginia Vedinaș**, **Petru Lakatos**, **Dumitru Alămîie**,
Constanța Anca Donovici, **Carmen Georgeta Stănescu**,
Marioara Sabina Funar.

A

Alămiie, Dumitru 14, 271, 296-299
Alesseanu, Gheorghe 109-111, 139,
148, 293, 294
Angelescu (Angehelescu), Alexandru
63
Angelescu, Ion (Ioan) 97-99, 293,
294
Anghel, Georgeta 13, 139
Anghel, Iordan 295-297
Anton, Ioan 267, 298, 299
Antonescu, Ion 121-123, 125, 126,
130
Arghiropol, Gr. 20, 21
Arnescu, Ion (Ioan) 126, 293
Aslan, Ana 176
Assan, Teodor 50
Axenciuc, Victor 46

B

Babiuc, Victor 219
Baş, Al. 47
Bădescu, Constantin 135
Bădoiu, Cornel 229
Băghină, Domnica 297, 298
Băicoianu, Constantin A. 77, 78
Bălţeanu (Bâlţeanu), Ion 83, 85, 86,
88, 93, 94, 96, 140, 293
Băltăţescu, Corina 14
Băşescu, Traian 239
Bâţcoveanu, Mihail 34, 47
Beligrădeanu, Şerban 160
Bem, Gheorghe 84, 85
Bercea, Florian 296
Blaga, Ionel 191, 192
Boc, Emil 229
Boerescu, Vasile 25
Bogdan, Ioan 184, 191, 192, 202-
204, 209, 219, 244, 262, 293, 295,
296
Bomboş, Sever Gabriel 295-297
Borănescu, referendar 85
Boulescu, Mircea 296
Bozianu, Ion 34, 47
Brabeţeanu, consilier 84
Bran, Alexandru 295
Brăiloiu, C. 20, 21

Brătescu, Zamfir 113, 114, 126,
140, 293
Brătianu, I.I.C. 97
Brătianu, Ion 50
Brătianu, Vintilă I. 99
Bunaciu, Avram 137
Buquicchio, Gianni 231
Burghele, N. consilier 92

C

Cantacuzino (Zizin), I.A. 47, 48
Cantacuzino, George Gr. 78
Cantacuzino, Gr. 21
Cantacuzino-Râfoveanu, George 77,
93
Caragiale, Ion Luca 99
Carboni, Giuseppe 185
Carol I 63, 68, 69, 78-80
Carol II 109, 110, 112, 121, 140
Catargi, D. consilier 84, 85
Catargiu, Lascăr 39, 48, 64, 75
Căpităneanu, N.R. 96
Câmpeanu, Radu 190
Ceauşescu, Nicolae 146, 148, 150
Cernat, Alexandru 49
Cernat, N. 85, 88, 93, 96, 97
Cernat, referendar 49
Cihoski, Constantin 294
Ciorbea, Victor 213
Cochinescu, Nicolae 205, 295
Cocorăscu, Scarlat 97
Condor, Ioan 191, 218, 219, 221,
222, 227, 262, 293, 295, 296
Constantinescu, Mihai 229
Costaforu, G. 21
Costinescu, Emil 96
Cozmâncă, Octav 224
Cretzeanu, Ion 34
Cristescu, C.M. 294
Crişu, Anastasiu 205, 295-297
Cuza, Alexandru Ioan 8, 11, 22, 23,
29, 34-36, 46, 289
Cuzen, V. 294

D

Dan, Marţian 191

Dascălu, Elena Doina 271, 298, 299
Deleanu, Dan Ioan 14
Deleanu, Ioan (Ion) N. 14, 136-138,
140, 293
Dimiu, C. 97
Dincă, Sorin 188, 295
Dobrescu, D. 97
Donovici, Constanța Anca 298, 299
Dorneanu, Valer 231, 232
Dragomirescu, George 120, 121
Dragonescu, T. 97, 294
Drăguș, Radu-Cătălin 239
Drosu Șaguna, Dan 13, 227, 262,
293, 295-297
Duma, Mircea 128
Duță, Adrian 297

E

Economu, Mihail A. 93
Elefterescu, Luca 78
Emandi, Ioan 294
Eminescu, Mihai 61
Engels, Dieter 283

F

Ferdinand, principe 78
Filipescu, Alexandru I. 34, 47
Filipescu, Emanoil 47
Fleva, Nicolae 44, 68, 69
Florescu, Ioan Em. 50
Focșa, G. 47
Funar, Marioara Sabina 298, 299

G

Ganea, Iulian 294
Gaspar, Acsinte 224, 231
Georgescu, Gheorghe 135
Georgescu-Ceptura, Nicolae 135
Gheorghiu, Gheorghe 135
Ghermani, Menelas 38, 51, 62, 64-
66, 69, 76-78, 92, 98
Ghimpu, Sanda 160
Goldner, Isidor 84
Golescu, Caterina 50
Grădișteanu, Emanoil (Manolache)
34, 46, 47, 139, 140, 293
Grădișteanu, Grigore 46
Greceanu, Paul 100, 102, 103

Grecescu, Christu 85, 93, 95-97, 99,
140, 293
Grigorescu, Laurențiu 99
Grigorescu, Nicolae 99
Gusti, Dimitrie 99

H

Hagi-Mosco, Emanoil 49
Handruș, Haralambie 149
Harnaj, Veceslav 177
Hatos, Emil 152, 156
Hârșu, Nicolae 148
Hill, Gheorghe 85
Hrebenciuc, Viorel 224
Hură, Mihai 14, 295, 298, 299
Hurjui, Ioan 299

I

Iacovescu, N. 96, 97, 204
Iancu, Gheorghe 296
Iliescu, Andrei 119
Iliescu, Ion 193
Ioanovici, N. 294
Ionescu, D.G. 85, 86
Ionescu, Marin Florea 137
Ionescu, Take 96
Ionescu-Quintus, Mircea 231
Iorga, Nicolae 99
Iorgovan, Antonie 228
Iosefini (Ioziif, Aurel) 177
Ioțcu, Petru Nicolae 238
Ispir Ovidiu, 222, 296, 297
Iunian, Grigore 99
Ivașcu, P. 97

J

Jiayi, Liu 284

K

Karacaș, Titu 97
Kogălniceanu, Mihail 21-24, 35, 65

L

Lahovari (Lahovary), Gheorghe
(George) I. 44, 47, 48, 50, 51, 58,
59, 75-77, 79, 86, 92, 99, 140, 293
Lakatos, Petru 299
Lazăr, Ilie Petre 135
Lepșa, Sorin 220

Lokodi, Edita-Emoke 296, 297
Luca, Vasile (László Luca) 134-137
Luchian, Dragoș 202, 245, 295
Luncan, Victor 188, 202, 295, 296
Lupașcu, Alex. 47
Lupu, Nicolae 105

M

Madgearu, Virgil 99, 117
Manu, George 78, 79
Mareș, Iorgu 115
Martinescu, Ștefan 135
Maurer, Ion Gheorghe 146, 148
Mavrogheni, Petre 50
Măgureanu, Virgil 219
Miercan, Paul 297
Mihai I 109, 121, 126, 128, 143
Mihăescu, C. 92
Mihăilescu, Petru Șerban 224
Mihăilescu, Șt.T. 294
Millo, Alecu 34, 47
Millo, Petre 50
Minea, Sorin 14
Mitroi, Florea 202, 295, 296
Mohanu, Gheorghe 160
Munteanu, Leon 135
Muraru, Ioan 229

N

Napoleon I 19
Napoleon III 29
Neamțu, Ion Horia 185, 202, 295, 296
Negrea, Lucian 299
Neicuțescu, Gheorghe 298
Ney, Ștef. 47
Nicolăescu (Nicolae), Ilie 135, 294
Nifon, arhimandrit 79
Nistor, Dumitru 175
Nistor, Ion 100
Nițescu, George 34, 47

O

Oană, Gheorghe 298, 299
Odobescu, Alexandru 61
Oghină, Angela 14
Oghină, Grigore 14, 129, 130, 133, 135, 136, 140, 293

Oprea, Constantin 295
Oprescu, Ilie 149

P

Pallade, George 78
Parhon, C.I. 137
Partal, Petre 221
Pauker, Ana 134
Pavel, Virgil 14
Păcuraru, Gheorghe 135
Pelea, Marta Aurora 14, 299
Peticari, C. 92
Pete, Ștefan 298, 299
Petre, Maria 238
Petrescu, Constantin 185, 188, 216, 295
Platon, George 34, 47
Poenaru-Bordea, I. 68
Poisson, expert francez 104
Pop, Monica Tania 296, 297
Popa, Ioan Aron 13, 298, 299
Popa, Mihai Stelian 295, 296
Popa, Ștefan 295, 297
Popeangă, Petre 296-298
Popesci, Ion Gheorghe 296
Popescu, Candiano 50
Popescu, D.I. 122
Popescu, Marin 295, 296
Popescu, Mihai 257, 295, 297
Popescu, Mircea Vasile 284, 295-299
Popescu-Tăriceanu, Călin 237
Popovici, Mihai C. 105-107, 294
Popp, Fabiu 97, 294
Porumbaru, Emanoil M. 68
Preda, Cezar 238-239
Pufan, George 14

Q

Quintescu, I. 294

R

Racoviceanu, C. 34, 47
Racovitză, C. 47
Rădulescu, Gheorghe (Gogu) 146-148, 153, 155, 156, 175, 182, 293
Rădulescu, Tudor P. 96
Rădulescu, Vasile 295
Rășcanu, Petre 113, 294

Romalo, Alexandru (Alec) 34-36,
46, 139, 293

Romalo, Iordache Grigoriade 36

Roman, Antoniu Mihai 295, 296

Roman, Ioan 88

Roman, Ionel 192

Roman, Petre 230, 231

Românescu, Aneta C. 84

Roset, Maria 36

Rosetti, C.A. 26

Rosetti, Eufrosina 46

Rotaru, Pătru 257, 297

Rucăreanu, N. 25

S

Saligny, Anghel 96

Sandu-Capră, Mihai 271, 298

Săndulescu, Atanase 295, 296

Săvescu, Panait 47

Schina, Nicolae C. 78

Severin, Adrian 219

Sfetescu, Petre 86, 88, 96, 97

Staicovici, I.D. 96, 97, 294

Stanciovici, Ștefan 88, 94

Stăncescu, Dumitru 121

Stănculescu, Liviu 297

Stănescu, Carmen Georgeta 299

Stătescu, Paul 77, 93

Stoenescu (Stoianescu), Mihai G.

85, 86, 93, 94, 293

Stoenescu, Eustațiu 94

Stoenescu, Stație 94

Stoica, Valeriu 229-231, 235

Stoicescu, Constantin I. 68, 69

Stoina, Cristian Nicolae 298

Sutzu, M.C. 92

Szarka, Edit 296, 297

Ș

Șandru, Nicolae Crinu 296

Șendrea, fost agent diplomatic la

Paris 58, 59

Șteanu (Șiteanu, Seteanu), Mihail

96, 97, 294

Ștefan, Ionel 297

Ștefănescu Delavrancea, Barbu 99

Ștefănescu, Ion Traian 160

Ștefănescu, Iordan 294

T

Tănase Bărbierul, proprietar 50

Tărăcilă, Doru Ioan 220, 224, 232

Tătărescu, Gheorghe 113, 128, 131,
132, 134

Telega, Constantin 117

Tell, Christian 20

Tetoianu, N. 58

Tocaciu, Oliviu 183

Tocilescu, Grigore 86

Toderașcu, Gheorghe 88

Toma, Vasile 295

Trișcu, Al. 47

Tzigara-Samurçaș, Alexandru 86

Ț

Ținc, Emil 97, 294

Țole, Marin 296

U

Urechean, Serafim 285

V

Varveris, Menelaus 118, 119

Vasile, Radu 220

Văcăroiu, Nicolae 13, 262-264, 266,
283, 285, 287, 293, 298, 299

Văleanu, G. 21, 26, 27, 47

Vedinaș, Verginia 14, 298, 299

Vida, Iuliu 220

Vivescu, G. 86, 88, 96

Vlahuță, Alexandru 99

Vlădoianu, Vasile 49

Voicu, Ion 177

Vorniceanu, Marius 271, 298, 299

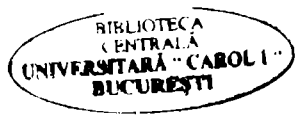
Vulpescu, Nicolae Ion 202, 295

W

Wiklicky, Wolfgang 148

Y

Yarka, Scarlat 93, 99



ISBN 978-973-0-16472-5

Tipărit la C.N. "Imprimeria Națională" S.A.

<https://biblioteca-digitala.ro>