

CONTROLUL FINANCIAR – GARANȚIA SISTEMULUI FINANCIAR-BANCAR NAȚIONAL

Eugeniu RAIETCHI,
magistru, lector, Universitatea de Stat din Moldova

ABSTRACT: The article work reflects the scientific and practical researches of the author in the field of financial supervision over the activity of the commercial bank, which is a form of financial control.

Taking into the account the standards and principles of the European Union in the field of supervision of commercial banks, the purpose of this research is complex, including comparative study of doctrines and the legislation of the Republic Moldova as well as those of countries concerning a legal phenomenon “the financial supervision of the commercial banks” in conditions of European integration process.

CUVINTE CHEIE: Capital, control, sistem bancar, supraveghere, stabilitate, sistem bancar.

Situația actuală ce vizează procesul de integrare europeană a țării minimizează controversele financiare sistemice existente și facilitează circulația capitalurilor, în același timp contribuind la o accesibilitate mai liberă pe piețele bancare europene. Stabilitatea sistemului bancar național este destul de importantă pentru imaginea țării pe plan internațional. Situația în sistemul bancar este evaluată reieșind din criteriul siguranței băncilor, profitabilitatea reală a acestora, din gradul lor de pregătire în prestarea serviciilor comunității. Astfel spus, în tumultul tendințelor de dezvoltare economică a Republicii Moldova, urmează a se acorda o atenție mai consacrată instituției controlului și supravegherii financiare, mai cu seamă aplicării și eficienței acestei proceduri la adresa băncilor comerciale din Republica Moldova.

La momentul actual, una dintre garanțiile de asigurare a legalității activității băncilor comerciale, este instituirea procedurii de **control și supraveghere financiar – prudențială**. În Constituția Republicii Moldova este fixată exercitarea unui control efectiv asupra utilizării resurselor financiare, dându-se orientare spre reducerea cheltuielilor și folosirea eficientă a bunurilor materiale. Controlul este un element complex și important al actului de conducere socială care urmează, în mod firesc, celui de aplicare a deciziei, indiferent de natura acesteia - politică, economică, administrativă, etc [9].

În literatura de specialitate etimologia noțiunii de control este explicată în mod diferit. Astfel, în accepțiunea specialiștilor D. D. Șaguna, P. Rotaru, M. Ș. Minea, noțiunea dată derivă din expresia „contra rolus”, care înseamnă verificarea unui act original după duplicatul care se încredințează în acest scop unei alte persoane [7], [10], [11].

După I. Alexandru cuvântul control derivă din termenul „contre-rolle”, document de verificare a rolului, și o lungă perioadă de timp termenul respectiv a fost utilizat pentru a desemna „verificarea contabilă”. Ulterior termenul dat a fost utilizat în sensul de verificare a valorii rezultatelor obținute [1], [2].

O descriere a rolului și semnificației controlului dar, mai ales, a modului în care acestea sunt denaturate în practică, regăsim în lucrarea profesorului Ilie Iovănaș [6], care pornește de la câteva adevăruri pe care le recunoaște fiecare dintre noi, și despre care constată cât de mult sunt ele adeseori deformată în practică. Este unanim acceptată necesitatea controlului, în societate, în general, în toate domeniile vieții economice, sociale, politice. ”Cu toate acestea, controlul dă naștere unor tensiuni și chiar resentimente ale celui controlat față de cel care controlează”, ceea ce și este una din impedimentele aferente bunei reusite ale acestuia.

Din cele menționate, se desprinde ideea conform căreia controlul, de la accepțiunea sa clasică, a ajuns să însemne un proces complex, o judecată de valoare asupra obiectului și subiectului controlat, care are în vedere toate condițiile și împrejurările în care au avut loc activitățile verificate, gradul de participare a diferiților factori cauzali, acțiunea ori inacțiunea factorului uman aferentă activității sau obiectului supus verificării și alte asemenea elemente, care subliniază cerința obiectivă a responsa-

bilității și competenței atât a celor implicați în cadrul obiectului și subiectului verificat, cât și a celor implicați în cadrul procesului de control.

Autorul N. Cioban ne dezvăluie ideea că în prezent, este indiscutabil faptul că una dintre condițiile obligatorii ale funcționării normale a sistemului economic și financiar într-un stat, o constituie controlul financiar, ca parte componentă a controlului de stat, care este una din funcțiile principale ale acestuia [4]. Totodată, în viziunea autorului român Minea M.-Ș., controlul financiar reprezintă “o latură componentă a controlului economic care are, în principal, ca obiective cunoașterea de către stat a modului cum sunt administrate mijloacele materiale și financiare de către agenții economici, modul de realizare și cheltuire a banului public, el urmărind, totodată, asigurarea și consolidarea echilibrului financiar, asigurarea eficienței economico-financiare, iar într-un final, dezvoltarea economiei la nivel național” [8].

În teoria juridică națională, autorul Valah C. afirmă că activitatea de control financiar reprezintă activitatea instituției supreme de control financiar investită cu atributele specifice unei autorități de jurisdicție financiară, ce exercită controlul asupra modului de repartizare legală și utilizare eficientă a finanțelor publice necesare statului pentru asigurarea îndeplinirii funcțiilor sale [13].

Autorul din Republica Moldova Vostricov Denis ne afirmă că “controlul financiar de stat este unicul mijloc de contracarare a contravențiilor economice. Contravențiile și crimele economice cresc intens și sunt destul de variabile în condițiile transformărilor economice. În astfel de condiții, o amploare largă capătă tănuirea (ascunderea) veniturii, „spălarea” mijloacelor bănești, plata în numerar, plata prin cec etc” [14]. Preluând această idee, autorii Gh. Costachi și I. Iacub menționează că cei ce efectuează controlul financiar, în special la adresa activității băncilor comerciale, urmează să supravegheze respectarea legislației atât în procesul controlului, cât și în cadrul adoptării de hotărâri; să verifice calitatea și caracterul complet al actelor și altor materiale de control și, în caz de necesitate, să le transmită spre prelucrare sau să ceară efectuarea de controale suplimentare [5].

În contextul sistematizării opiniilor de mai sus, constatăm pe bună dreptate că *controlul financiar, în cazul dat, în sfera activității băncilor comerciale, este orientat spre realizarea sarcinii de prevenire a angajării de cheltuieli fără justificare economică, de asigurare a profitului sporit în folosirea resurselor materiale, financiare și de muncă; controlul se manifestă prin forme diferite, care reflectă realitatea, atât sub aspectul general și esențial, cât și sub cel concret și particular.*

Importanța controlului și supravegherii bancare este evidentă, deoarece examinarea situației fiecărei bănci în parte îi permite organului de supraveghere să joace un rol important în asigurarea unui sistem bancar stabil și sigur. Reieșind din specificul activității băncilor, în opinia noastră, supravegherea sectorului bancar este mai importantă decât cea a altor sectoare financiare, datorită vulnerabilității mai pronunțate a băncilor la diverse instabilități. Prin controlul și supravegherea bancară sînt protejate interesele deponenților (cât a persoanelor fizice atât și juridice) și este asigurată stabilitatea întregului sistem bancar. De asemenea, supraveghetorii bancari se angajează nu doar în analize la distanță ale performanțelor băncilor, ci efectuează și inspecții pe teren, fapt care amplifică monitorizarea pentru menținerea siguranței sectorului bancar și prevenirea falimentelor bancare.

Iată de ce, constatăm că prin modul de organizare și exercitare, precum și prin rolul și obiectivele ce le urmărește, controlul și supravegherea financiară a sistemului bancar îndeplinește importante funcții: funcția de evaluare, funcția preventivă, funcția de documentare, funcția recuperatorie, precum și o funcție educativă.

- *Funcția de evaluare* cuprinde acte și operațiuni de estimare a situației de facto, comparativ cu cea de jure, realizările obținute în raport cu obiectivele și scopurile prestabilite. Prin intermediul acestei funcții, pe lângă constatarea stării reale, se efectuează și o apreciere a performanțelor unei acțiuni economice. Această funcție se realizează în principal prin intermediul “controlului pe teren” al activității unei bănci, dar în același timp nu ar urma de minimizat și aporturile “controlul din oficiu”, care în ultima perioadă, în practica internațională devine unul esențial;
- *Funcția preventivă* constă într-o serie de măsuri luate de organele de control în vederea evitării și eliminării unor fraude, abuzuri, înainte de a se produce efectele negative ale acestora,

prin identificarea și anularea cauzelor care le generează sau favorizează. Prin această acțiune, controlul are sarcina de a opri actele și operațiunile care nu sunt legale, sau conforme cu prevederile legislative-normative. Parte aplicativă a acestei funcții, poate fi analizată inclusiv prin prisma indicatorilor prudențiali stabiliți de către Băncile Centrale în actele legislative-normative, care în mare parte au rolul de a limita activitatea băncii de a fi expusă anumitor riscuri vizate;

- *Funcția de documentare* a controlului financiar asupra sistemului bancar permite cunoașterea proceselor care au loc în activitate, a rezultatelor activității din sistemul bancar, relevarea fraudelor și depistarea cauzelor acestora, precum și identificarea acțiunilor eficiente pentru a fi generalizate.
- *Funcția recuperatorie* evidențiază un aspect foarte important al controlului financiar asupra sistemului bancar, deoarece ea nu se limitează la prevenirea și aprecierea stării de fapt, dar acționează și pentru descoperirea și recuperarea pagubelor, precum și pentru stabilirea, răspunderii juridice aferente acestora. O altă formă de realizare a acestei funcții o are instituirea măsurilor de salvagardare care au ca și țintă remedierea situației financiare a uneia sau mai multor bănci sau în cazurile excepționale – a întregului sistem bancar.
- *funcția educativă și funcția stimulativă* a participanților la realizarea procesului de management, deoarece se presupune că anume controlul și supravegherea financiară a sistemului bancar stabilește limitele legalității și bunelor practice, totodată trasând unele puncte-ținte ale anumitor indicatori financiari și prudențiali, se realizează funcția stimulativă prin atingerea acestora.

Potrivit cercetărilor D.D. Șaguna [12] și I. Bostan [3] controlului financiar îi sînt proprii următoarele funcții: (a) *funcția de evaluare*, care este o funcție de apreciere completă; (b) *funcția preventivă*, care constă dintr-o serie de măsuri luate de organele de control în vederea evitării și eliminării unor fraude înainte ca efectele negative ale acestora să se producă, prin identificarea și anularea cauzelor care le generează sau le favorizează, (c) *funcția de documentare* - care asigură cunoașterea cantitativă și calitativă a problemelor; (d) *funcția recuperatorie* - care constă în acțiunea de descoperire și recuperare a pagubei și luarea de măsuri față de cei vinovați; și (e) *funcția pedagogică* - care are un caracter formativ, de generalizare a experienței pozitive prin popularizarea “celor mai bune practice din domeniu”.

Modalitățile și procedurile de asigurare a controlului sistemului bancar aplicate de supraveghetori sunt în continuă dezvoltare, și dacă cu 20 de ani în urmă, controlul și supravegherea băncilor în toate țările era exercitată de bancă centrală, cu timpul această situație s-a schimbat esențial. Tendința de separare a funcțiilor de supraveghere și control de cele de politică monetară se observă în tot mai multe sisteme financiare. În aceste state, autoritățile monetare își îndreaptă ratele dobînzilor și politicile de creditare spre realizarea obiectivului de stabilitate a prețurilor, pe cînd autoritățile de supraveghere efectuează supravegherea prudențială și financiară a întregului sector financiar. Ținînd cont de experiența din ultimele decenii, putem constata că, existența unui model unic și superior al instituției de supraveghere bancară aplicabil tuturor statelor, este o iluzie. Structura optimă depinde mai degrabă de trăsăturile specifice ale sistemului financiar – bancar din fiecare țară, precum și de complexitatea acestuia.

Dacă e să analizăm situația Republicii Moldova, identificăm că atât funcția de supraveghere și control, cât și cele de politică monetară sunt exercitate de către o singură autoritate – Banca Națională a Moldovei (BNM), această situație fiind determinată mai degrabă de talia redusă a sistemului bancar.

În vederea alinierii practicii internaționale în parte ce ține de (a) realizarea controlului prudențial de către Bancile Centrale, (b) consolidării sistemului de control și supraveghere, recent în cadrul proiectului “Twinning” demarat în Banca Națională a Moldovei de comun cu experții UE, au fost realizate un șir de modificări a bazei legislative-normative în vederea racordării acesteia Directivei UE nr. 575. Printre modificările inițiate, se numără și reorganizarea structurii organizaționale a BNM. În

cadrul acestei reorganizări s-a inițiat separarea funcțiilor de “Reglementare” și “Supraveghere” prin scindarea “Departamentului Reglementare și Supraveghere Bancară”, în “Departamentului Supraveghere Bancară” și “Departamentului Reglementare și Autorizare”, acestea fiind subordonate către doi membri diferiți ai Comitetului Executiv al BNM. Separarea acestor funcții are ca scop fundamentarea instituției supravegherii activității bancare de cea a reglementării și autorizării acesteia, ceea ce va duce la fortificarea “independenței” acestora în luarea deciziilor.

Sumarizând cele descrise mai sus conchidem că, prin esență, controlul băncilor comerciale și supravegherea financiară ca și o formă de realizare a acestuia, constituie un factor de securitate și autonomie pentru entitatea bancară în general și pentru deponenți în special, care apare atât ca un instrument de reglementare a activității economico-financiare, cât și ca un ghid pentru cei ce iau decizii la orice nivel administrativ din cadrul instituției financiare, iar structura optimă a autorității (sau autorităților) de supraveghere, mai degrabă depinde de complexitatea și trăsăturile specifice ale sistemului financiar – bancar din fiecare țară.

Bibliografie:

1. Alexandru I. Administrația publică. Teorii. Realități. Perspective. București: Ed Lumina Lex, 1999, p. 508;
2. Alexandru, I. Structuri, mecanisme și instituții administrative. București: Ed Arta Grafică, 1992, p. 91;
3. Bostan I. Controlul financiar. București: Editura Polirom, 2000, p. 17;
4. Cioban N. Controlul financiar: concept, esență și forme de manifestare. În: *Legea și viața*, 2011, nr.7, p.43;
5. Costachi Gh., Iacob I. Controlul financiar jurisdicțional și atribuțiile de sancționare ale Curții de Conturi a Republicii Moldova. În: *Legea și viața*, 2007, nr.6, p.42;
6. Iovănaș I. Drept administrativ. vol. II - Arad: Editura Servo-Sat, 2007;
7. Minea M.-Ș. Dreptul finanțelor publice. Cluj-Napoca: Ed. Cordial Lex, 1995, p. 186;
8. Minea M.-Ș. Dreptul finanțelor publice. Cluj-Napoca: Editura Cordial Lex, 1995, p. 186;
9. Orlov M., Dreptul administrativ. Chișinău: Epigraf, 2001, p. 208;
10. Șaguna D. D. Drept financiar și fiscal. București: ALL BECK, 2003, p. 201;
11. Șaguna D. D., Rotaru P., Drept financiar și bugetar. București: ALL BECK, 2003, p. 311;
12. Șaguna D.D. Drept financiar și fiscal. București: Editura ALL BECK, 2003, p. 202;
13. Valah C. Autoritățile publice supuse controlului financiar parlamentar. În: *Revista Națională de Drept*, 2003, nr.4, pag.49;
14. Vostricov D. Aspecte teoretice și practice privind controlul financiar de stat la nivel micro și macro economic. AUTOREFERAT al tezei de doctor în economie, Chișinău, 2010, p. 3.