

NOȚIUNI GENERALE PRIVIND CONTROLUL FINANCIAR ȘI ROLUL ACESTUIA ÎN CONDUCEREA AGENȚILOR ECONOMICI

Iulia CAPRIAN

Catedra Finanțe și Bănci

The modern stage of development of Republic Moldova is characterized by the tendencies of state authority's consolidation, the rise of state's role in the system of economic administration, the strengthening of anticorruption actions and the infringement of the law in the sphere of economics. In this connection, objectively grows the essence and the role of financial control.

Noțiunea de control provine din expresia „*contra rolus*”, care înseamnă verificarea actului original după duplicatul care se încredințează în acest scop unei alte persoane. În acest sens, controlul este acțiunea de stabilire a exactității operațiunilor materiale, care se efectuează anticipat executării acestora, concomitent sau la un interval scurt de la momentul desfășurării operațiunilor.

Controlul reprezintă la nivel micro- și macroeconomic o funcție eficientă și necesară a conducerii. Noțiunea de „control” este utilizată de specialiștii în științele economice încă de la începutul secolului al XX-lea, de vreme ce Taylor (1911) sau Fayol (1918) au atribuit conducerii întreprinderii și funcția de control. „Conducerea este un proces de cunoaștere, acțiune și perfecționare, un raport social între factorii de conducere și cei conduși. Conducere înseamnă prevedere, organizare, comandă, coordonare și control” (Fayol).

În accepțiunea teoriei lui Fayol, controlul îmbracă forma de „control-sancțiune”, adică o formă de control care are drept scop de a verifica adecvarea unei norme prestabilite la rezultatul unei acțiuni.

În condițiile globalizării economiei și internaționalizării afacerilor, controlul ca formă de cunoaștere a realității are în vedere în principiu trei poziții de interese economico-financiare:

- interesele agenților economici, prin certificarea situației patrimoniale și financiare a agentului economic prin care se asigură relații comerciale bazate pe încredere și certitudine;
- interesele viitorilor investitori cu privire la bunuri patrimoniale și operațiuni de capital;
- interesele statului cu privire la impozite și taxe.

Cunoașterea situației patrimoniale și financiare a agenților economici se realizează cu ajutorul documentelor primare, al evidenței tehnico-operative și contabile, precum și cu ajutorul situațiilor financiare anuale, care cuprind:

- bilanțul;
- contul de profit și pierdere;
- situația modificărilor capitalului propriu;
- situația fluxurilor de trezorerie;
- note explicative la situațiile financiare anuale.

Asigurarea corectitudinii, exactității și realității acestor informații constituie o problemă de mare răspundere a controlului financiar-contabil.

Prin control, conducerea își asigură informarea dinamică, reală preventivă care ridică valoarea concluziilor și calitatea deciziilor. Controlul pătrunde în esența fenomenelor și contribuie efectiv la conducerea științifică și eficientă, sesizează aspectele negative în momentele în care acestea se manifestă ca tendință și intervine operativ pentru prevenirea și lichidarea cauzelor. Controlul nu se rezumă să constate manifestarea neajunsurilor, nu este numai concomitent și ulterior, ci în primul rând este bazat pe previziunea desfășurării activității, a posibilității apariției deficiențelor și anomaliilor.

Controlul asigură perfecționarea activității, maximizarea profitului și, implicit, obținerea de dividende. Controlul ca formă de cunoaștere este lipsit de sens dacă nu se manifestă și ca formă de gestionare a modului de gestionare a patrimoniului și de organizare și conducere a activității agentului economic. Controlul este o necesitate obiectivă și subiectivă, dar nu este un scop, ci un mijloc de perfecționare a activității, inclusiv a procesului de conducere a acesteia. În acest sens, controlul are ca direcții esențiale o mai bună organizare a managementului, întărirea ordinii și disciplinei la nivelul tuturor entităților economice sau publice.

Prin control se acționează în direcții esențiale ale cerințelor sociale, se acordă o atenție deosebită problemelor economice și financiare, trecerii de la faza de preocupări generale, de programe economice la faza de asigurare a continuității practice și eficiente.

Controlul are misiunea de a orienta activitatea spre obiective majore, într-o ordine de priorități rațională și de perspectivă, care să prevină și să înlăture risipa de efort uman și mijloace materiale. Totodată, controlul este un factor care contribuie la menținerea activității la parametri normali, la soluționarea cu competență a problemelor privind dezvoltarea societății și acumularea de profit. În esență, prin control se urmărește ca unitățile economice și publice să funcționeze la capacitatea maximă pe criterii de eficiență și rentabilitate.

Conceptul de control se întâlnește încă din epoca feudală, când domnitorii Țărilor Române hotărau cuantumul dărilor care se colectau din impozite, servicii sau proprietăți, precum și modul de utilizare a acestora. Caracteristic pentru acea perioadă este faptul că veniturile și cheltuielile vistieriei se confundau cu cele ale domnitorilor. De aceea, pentru verificarea modului în care se percepeau aceste dări către vistierie, domnitorii români dispuneau efectuarea de controale periodice sau inopinante. Totodată, existau controale cu privire la modul de colectare a banilor mănăstirești, precum și a modului în care aceștia erau administrați de către fiecare mănăstire în parte. Spre exemplu, în timpul domniei domnitorilor Șerban Cantacuzino și Constantin Brâncoveanu egumenii mănăstirilor trebuiau să dea socoteală către mitropolitul și marele logofăt al țării. Mai târziu, în anul 1730, se alcătuiește o comisie din 10 egumeni de la mănăstirile pământene pentru efectuarea controlului.

Începând cu secolul al XVI-lea, veniturile statului încep să fie delimitate de veniturile personale ale domnitorilor sau de proprietățile acestora, în această perioadă înregistrându-se o evoluție remarcabilă a sistemului fiscal și administrativ. O schimbare semnificativă a legislației fiscale se înregistrează în a doua jumătate a secolului al XVIII-lea, când Constantin Mavrocordat adoptă în Țara Românească și Moldova o serie de reforme cu caracter fiscal, administrativ și agrar.

Ca autoritate consultativă pe lângă vistierie exista un sfat compus din șapte boieri. Domnitorul român numea pârălabii și ispravnicii care, ajutați de slujbașii fiscali, erau responsabili de colectarea impozitelor și vărsarea acestora la vistierie. Vistieria era gestionată de marele vistiernic care ținea evidența sumelor percepute și plătite, precum și a celorlalte valori. Deși se efectuau controale, slujbașii domnești puteau fi reclamați, iar pe baza dovezilor prezentate se aplicau sancțiuni care puteau ajunge până la confiscarea averilor personale și pierderea unor drepturi.

Paralel cu delimitarea vistieriei țării de averea personală a domnitorilor a crescut și responsabilitatea domnitorilor cu privire la modul de cheltuire a banilor publici. Cel dintâi domnitor care a justificat veniturile și cheltuielile vistieriei a fost Nicolae Vodă Mavrocordat, care a prezentat divanului boierilor socoteli de venituri și cheltuieli și sămi ale vistieriei.

Prin Regulamentele Organice aplicate în 1831 și 1832, care reprezintă și primele constituții ale Principatelor Române, se înființează o Adunare Obștească ordinară, formată din reprezentanții boierimii, ca putere legiuitoare, și se structurează o organizare administrativă și financiară a finanțelor publice. Totodată, se începe conturarea controlului gestiunii publice și se utilizează noțiunea de buget sau previziunea cheltuielilor pentru anul următor. Tot în această perioadă se întocmea și raportul trimestrial cu privire la sumele cheltuite, raport care se prezenta domnitorului, ocazie cu care se numărau sumele existente în casa vistieriei. La sfârșitul anului domnitorul trimitea rapoartele către Adunarea Obștească, împreună cu lista tuturor dărilor primite pe parcursul anului trecut. Președintele Adunării Obștești întocmea un raport ce cuprindea concluziile care se aduceau la cunoștință domnitorului, iar acest raport se păstra la vistierie pentru a servi ca punct de plecare în stabilirea dărilor pentru anul următor.

Ulterior, Adunarea Obștească a înființat controlul obștesc care cerceta orice cheltuială a statului în tot timpul anului. Controlul obștesc era exercitat de 12 funcționari, sub conducerea unui șef de control, ce a luat atribuțiile de verificare din sarcina vistiernicului, controlul căpătând în aceste condiții independență și eficiență. Acest organism a fost transformat ulterior în Ministerul Comerțului, care în anul 1860 a fost înglobat în Ministerul Finanțelor.

În baza Convenției de la Paris, din 7 august 1858, s-au pus în practică principiile bugetare în temeiul cărora s-a promulgat primul Regulament al contabilității publice. Din punct de vedere structural, controlul era administrativ și parlamentar (legislativ). Controlul administrației se realiza prin înregistrarea în contabilitatea ministerelor a tuturor operațiunilor legate de administrarea și utilizarea fondurilor publice. Contabilii

aveau obligația de a prezenta lunar ordonatorilor de credite rapoarte asupra operațiilor efectuate și actele justificative trimise Ministerului Finanțelor. În cadrul controlului legislativ, miniștrii erau obligați să prezinte în fiecare sesiune operațiunile efectuate în anul precedent care trebuiau să se sprijine pe acte justificative.

În anul 1862 s-a creat serviciul Inspecție de finanțe, sub directa conducere a Ministerului Finanțelor, cu sarcina de a face control inopinant asupra contabilității tuturor agenților aparținând Ministerului Finanțelor și de a semna ministerului neajunsurile rezultate.

Conform Legii asupra contabilității generale a statului din 1864, controlul administrativ, atribuit în cea mai mare parte Ministerului Finanțelor, se exercita prin înregistrarea operațiunilor de venituri și cheltuieli la serviciile de contabilitate ale ministerelor și centralizarea lor la Direcțiunea Contabilității Generale a Finanțelor, precum și prin control permanent și inopinant asupra serviciilor de contabilitate și casieriiilor de județe.

Odată cu adoptarea Legii din 24 ianuarie 1864, sistemul de control se modifică prin înființarea controlului jurisdicțional asupra executării bugetului, sarcina fiind atribuită unui organ specializat și independent – Înalta Curte de Conturi.

Controlul are o sferă de acțiune aproape nelimitată, fiind implicat în toate activitățile umane organizate. El se manifestă ca un atribut de bază al conducerii, contribuind la armonizarea acțiunilor individuale, la asamblarea acestora într-un tot organic și unitar. Ne gândim la faptul ca orice conducere are, pe lângă atribuțiile sale de prevedere, organizare, coordonare și comandă, și sarcina de a controla totalitatea acțiunilor întreprinse, pe toată durata desfășurării lor. Aceasta înseamnă că mecanismele controlului se manifestă ca atribut al conducerii atât la nivelul fiecărei unități patrimoniale (care este vital interesată să-și îmbunătățească performanțele economice și financiare), cât și la nivelul organelor administrației publice (care gestionează interesele statului și ale colectivităților locale) și chiar la nivelul întregii societăți civile (incluzând în acest caz pe toți protagoniștii vieții economice și sociale, care trebuie să fie corect informați și, prin aceasta, protejați împotriva unor riscuri potențiale).

Rolul controlului în conducerea activităților economico-sociale este mai ușor de apreciat dacă privim lucrurile în mod sistemic. Este cunoscut faptul că, în viziunea lor cibernetică, activitățile economico-sociale au o desfășurare ciclică, începând cu definirea scopului sau obiectivelor de atins, alegerea mijloacelor și metodelor de lucru, organizarea și desfășurarea muncii, încheindu-se cu evaluarea efectului obținut. Prin compararea efectului cu scopul propus se stabilesc modalitățile de reglare sau de autoreglare a sistemului. Intervenția controlului se manifestă în toate etapele proiectării, organizării și desfășurării activităților economico-sociale, dar mai ales în faza finală, când rezultatele obținute (concepute ca realități concrete) trebuie raportate la scop (adică la situația care ar trebui să existe, denumită generic „situație ideală” sau „situație de dorit”). Cu această ocazie controlul stabilește nu numai abaterile înregistrate, dar și căile de remediere a lor.

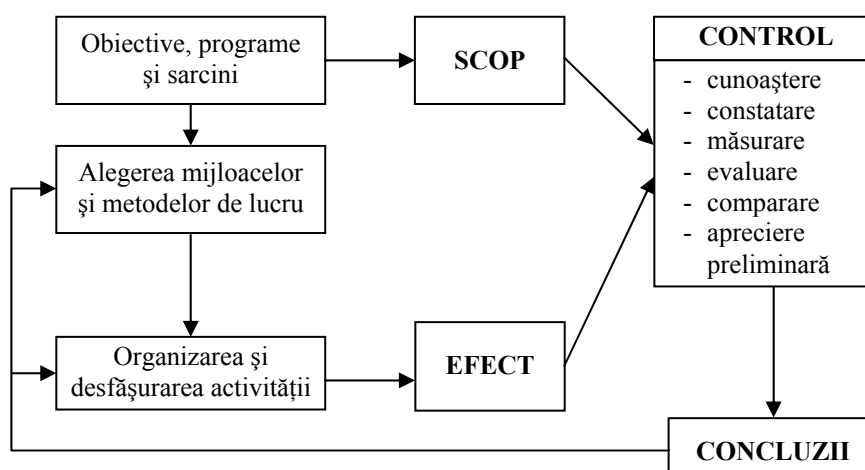


Fig.1. Rolul controlului în conducerea activităților economico-sociale.

Controlul vizează toate laturile vieții economice, administrative și sociale, generând o multitudine de tipuri diferite de control.

În domeniul economic, controlul are în vedere, în principal, cele trei laturi de bază ale activităților ce se desfășoară în unitățile patrimoniale: latura tehnică sau profesională (care se referă la conținutul propriu-zis al

activității); latura economică (legată de ansamblul mijloacelor antrenate în realizarea respectivei activități); latura financiară (care vizează procurarea resurselor, eficiența muncii și rezultatele obținute). Corespunzător acestor trei laturi, vom avea un control tehnic, un control economic și un control financiar.

Controlul tehnic are în vedere cu prioritate aspectele tehnologice ale proceselor de producție și de circulație, proprietățile fizice și chimice ale bunurilor și caracteristicile mijloacelor ce participă la desfășurarea unei activități. El se exercită în împrejurări cum sunt: recepționarea materialelor, utilajelor sau mărfurilor aprovizionate; obținerea unor produse sau semifabricate din producție proprie; terminarea unor operațiuni, procese, lucrări sau a unor faze ale acestora, urmărirea pe parcurs a desfășurării proceselor tehnologice, asistența tehnică de specialitate.

Aspectele tehnice sau profesionale au multiple legături, directe și indirecte, cu activitatea economică și financiară a unităților patrimoniale, astfel încât controlul lor îmbracă adesea un caracter combinat sau mixt, de factură tehnico-economică, înțelegând prin aceasta că el urmărește concomitent și influențele sau implicațiile economico-financiare ale fenomenelor tehnice verificate.

Controlul economic urmărește în principal activitatea de producție și cea gestionară a agenților economici, modul de gospodărire și utilizare a resurselor materiale și umane, realizarea integrală și la timp a obiectivelor propuse. Intră sub incidența acestui control modul de utilizare a bazei tehnice, organizarea muncii și productivitatea acesteia, nivelul și structura costurilor, specializarea unităților sau subunităților economice, respectarea angajamentelor economice și a disciplinei contractuale. La nivel macroeconomic un asemenea control poate viza îndeplinirea programelor naționale de dezvoltare economico-socială.

Controlul financiar acționează în sfera relațiilor financiare, fiscale și de credit, urmărind cu prioritate constituirea și utilizarea fondurilor la toate nivelurile economiei naționale și asigurarea unei eficiențe maxime. La nivelul unităților patrimoniale controlul financiar urmărește, între altele: elaborarea bugetelor de venituri și cheltuieli și execuția acestora; rentabilizarea tuturor activităților, produselor și sectoarelor; sporirea acumulărilor bănești și asigurarea capacității de plată; creșterea resurselor proprii de finanțare; integritatea patrimoniului, prevenirea, descoperirea și recuperarea pagubelor suferite; respectarea disciplinei financiare și fiscale.

Dar, controlul financiar nu se rezumă la ceea ce se petrece în întreprindere și nu se limitează la perimetrul acesteia. El vizează în egală măsură relațiile financiare ale unităților patrimoniale cu exteriorul, cu mediul economic, administrativ și social în care acestea își desfășoară activitatea. Vom include aici obligațiile financiare și fiscale ale întreprinderilor și instituțiilor, raporturile lor cu organismele de asigurare și protecție socială, eventualele subvenții primite și chiar relațiile de creditare și alte operațiuni efectuate prin bănci.

Între controlul economic și cel financiar există multiple apropieri și interferențe, ceea ce face ca activitățile specifice lor să nu poată fi în toate cazurile precis delimitate. De altfel, controlul financiar este, în esența lui, o parte/o formă a controlului economic, limitat la sfera raporturilor financiare și de credit. La rândul lor, toate problemele ce fac obiect al controlului economic au, într-un fel sau altul, consecințe sau implicații financiare, astfel încât ele trebuie urmărite și sub aspectul aportului pe care îl aduc la desfășurarea eficientă a muncii, la obținerea unor rezultate financiare pozitive.

Toate acestea ne conduc la ideea că la noi în țară se exercită de fapt un **control economic, financiar și gestionar**, care cumulează atât prerogativele controlului economic, cât și pe cele ale controlului financiar.

Ceea ce merită a fi observat și reținut de aici este faptul că, sub raport teoretic, controlul economic, financiar și gestionar este reprezentat prin funcția de control al finanțelor și, mai ales, prin funcțiile de control gestionar și informațional ale contabilității.

În sfera de cuprindere a controlului financiar și gestionar câteva module se particularizează în mod distinct. Astfel, un loc important îl ocupă **controlul gestionar**, care urmărește în principal asigurarea integrității valorilor corporale și a celor de trezorerie aflate în administrarea operativă a unităților economico-sociale și utilizarea acestor valori în conformitate cu interesele proprii, dar și cu normele legale în vigoare. Sarcina principală a controlului gestionar este de a preîntâmpina producerea unor fenomene negative și de a preveni păgubirea avutului public și privat, dar nu se reduce la asta. Atunci când măsurile preventive nu sunt destul de eficiente, controlul gestionar intervine cu promptitudine pentru identificarea abaterilor, pentru descoperirea și evaluarea prejudiciilor provocate agenților economici, pentru stabilirea și urmărirea măsurilor de recuperare a pagubelor. Controlul gestionar este o componentă de bază a controlului propriu exercitat în cadrul unităților patrimoniale și, prin urmare, rolul său în conducerea și gestiunea întreprinderii se încadrează în modelul prezentat atunci când am prezentat schematic rolul controlului în conducerea activităților economico-sociale (schema anterioară).

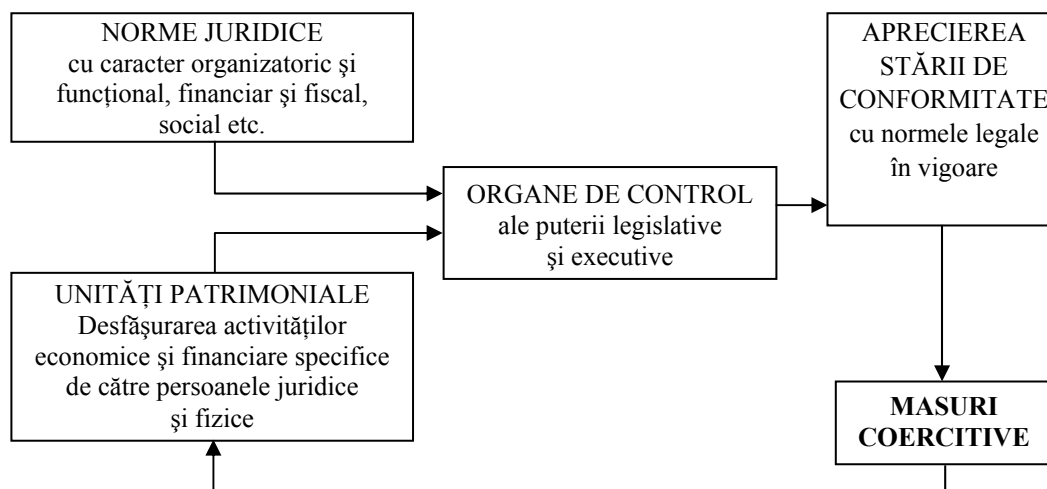


Fig.2. Rolul controlului exercitat de stat în organizarea și conducerea administrativă a societății.

Într-o abordare exhaustivă, sfera de cuprindere a controlului economic, financiar și gestionar poate include și activitatea de expertiză contabilă, concepută ca o treaptă calitativ superioară a controlului propriu-zis. În cele mai multe cazuri, expertiza contabilă vine să ateste sau să infirme constatările sau concluziile organelor de control economic financiar și, îndeosebi, ale celor de control gestionar.

Expertiza contabilă se realizează în principal sub forma unui control independent care are ca obiectiv de bază examinarea profesională a informațiilor contabile și financiare destinate unor terți utilizatori. Rolul acestei examinări este de a exprima o opinie competentă și motivată cu privire la calitatea respectivelor informații. Principala formă a controlului independent sau neutru se regăsește în noțiunea modernă de **audit financiar** și rolul acestui tip de control este să garanteze pentru terți integritatea (respectiv, regularitatea, sinceritatea și fidelitatea) informațiilor contabile făcute publice de fiecare agent economic.

Auditul financiar vizează deci, în primul rând, procesele de informare și de comunicare din economie și, prin urmare, ele au la bază un model propriu de acțiune, care diferă de cel aplicabil în controlul activităților economice.

Ca o sinteză a celor prezentate mai sus, vom admite că în orice țară controlul economic, financiar și gestionar trebuie să satisfacă o suită de cerințe sau condiții obligatorii și trebuie să fie organizat ca un sistem unitar. Pentru atingerea acestor obiective, controlul economic, financiar și gestionar trebuie susținut de o bază juridică corespunzătoare, reprezentată prin acte normative care privesc:

- organizarea și funcționarea diferitelor organisme specializate de control;
- reglementarea formelor organizatorice instituționalizate ale controlului;
- precizarea aspectelor tehnice ale problemelor ce fac obiect al controlului financiar și gestionar (cum ar fi, de exemplu, legislația fiscală).

Bibliografie:

1. Legea cu privire activitatea de audit, nr.61-XVI din 16.03.2007 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2007, nr.36-38/152.
2. Declarația de la Lima din 1977 cu privire la liniile directe ale auditului și standardele internaționale ale ISA.
3. Planul de Acțiuni Republica Moldova–Uniunea Europeană.
4. Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova cu privire la Concepția controlului de stat în Republica Moldova, nr.189-XIII din 19.07.1994 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1994, nr.6.
5. Carauș M. Curs de Revizie și Cobtrol. - Chișinău, 1995.
6. Boulescu M., Ghiță M., Mareș V. et al. Controlul financiar propriu al agenților economici. - Craiova: Universitaria, 2004.

Prezentat la 07.09.2010