

Soluții pe timp de criză

Insolvența unităților administrativ teritoriale

av. Oana Albota, partener Peli Filip

În data de 24 mai 2013 a intrat în vigoare Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 46/2013 ("OUG 46/2013") privind criza financiară și insolvența unităților administrativ teritoriale, urmată în iulie 2013 de aprobarea Normelor metodologice pentru aplicarea procedurilor privind raportarea situațiilor de criză financiară a unităților administrativ-teritoriale, adoptate prin Ordinul comun al ministrului Finanțelor Publice 821/2013 și ministrului Dezvoltării Regionale și Administrației Publice nr. 2247/2013.

Conceptele de "criză financiară" și de "insolvență a unităților administrativ teritoriale" nu sunt noi. Ele existau și anterior adoptării OUG 46/2013 și erau reglementate de Legea 273/2009 privind finanțele publice locale, însă nu au fost puse în aplicare până la apariția OUG 46/2013 din cauza lipsei unei proceduri de aplicare.

Scopul declarat al OUG 46/2013 este întărirea situației financiare a unităților administrativ-teritoriale și sprijinirea disciplinei economico-financiare a acestora.

De la adoptarea OUG 46/2013 și până în prezent a fost înregistrată deja prima cerere de intrare în insolvență a unei unități administrativ teritoriale, în timp ce zeci de alte primării din țară se află într-o situație financiară similară.

1. Conceptul de criză financiară la nivelul unităților administrativ teritoriale

1.1. Criza financiară

Potrivit Ordonanței 46/2013 criza financiară este starea patrimoniului unității administrativ teritoriale caracterizată prin existența unor dificultăți financiare, prin lipsa acută de disponibilități bănești, ce conduce la neachitarea obligațiilor de plată, lichide



av. Oana Albota, partener Peli Filip

și exigibile, pe o anumită perioadă de timp. Criza financiară este prezumată în următoarele situații:

- în caz de neachitare a obligațiilor de plată, lichide și exigibile, mai vechi de 90 de zile și care depășesc 15% din bugetul general al unității administrative-teritoriale respective, cu excepția celor aflate în litigiu comercial; sau
- în caz de neachitare a drepturilor salariale prevăzute în bugetul local de venituri și cheltuieli sau în bugetele instituțiilor ori serviciilor publice de interes local sau județean, după caz, pe o perioadă mai mare de 90 de zile de la data scadenței;

1.2. Procedura de declarare a situației de criză financiară și pregătirea planului de redresarea financiară

Situația de criză financiară poate fi sesizată de orice persoană interesată

(dintre cele menționate de Legea 273/2006 a finanțelor publice locale) la direcția generală a finanțelor publice județene sau a municipiului București și la ordonatorul principal de credite al unității administrativ teritoriale ce se afla în situația de criză.

În termen de 30 de zile de la sesizarea situației de criză financiară, ordonatorul principal de credite al unității administrativ teritoriale este obligat să furnizeze situația economico-financiară și concluzia sa de încadrare sau de neîncadrare în situația de criză financiară.

În termen de cinci zile de la constatarea situației de criză financiară, ordonatorul principal de credite (primarul, sau președintele consiliului județean, după caz) va convoca, autoritatea deliberativă (consiliul local

sau consiliul județean al unității administrativ teritoriale) și va sesiza direcția generală a finanțelor publice județene sau a municipiului București.

Autoritatea deliberativă ia act de existența situației de criză financiară prin adoptarea unei hotărâri și mandatează ordonatorul principal de credite (primarul, sau după caz, președintele consiliului județean) pentru a elabora un plan de redresare financiară.

În termen de cinci zile lucrătoare de la data adoptării hotărârii, prin ordin al prefectului, se constituie comitetul pentru situații de criză financiară, iar ordonatorul de credite solicită înregistrarea crizei financiare în Registrul local al situațiilor de criză financiară a unităților administrative-teritoriale. Acest Registrul local se actualizează permanent și se publică pe pagina de internet a Ministerului Finanțelor Publice.

Planul de redresare financiară trebuie pregătit de către ordonatorul principal de credite, împreună cu ceilalți membrii ai comitetului pentru situații de criză financiară, într-un termen de maxim 30 de zile de la data adoptării hotărârii prin care a fost declarată situația de criză. Planul trebuie avizat de către camera de conturi teritorială. Versiunea finală a planului de redresare financiară se aproba prin hotărârea autorității deliberative.

Planul de redresare financiară va cuprinde, printre altele: măsuri care să asigure prestarea serviciilor publice esențiale de către autoritățile administrației publice locale pe durata aplicării planului, măsuri de creșterea gradului de colectare a veniturilor proprii, precum și de generare de venituri suplimentare, de reducere a cheltuielilor, de restructurare cu privire la organizare și gestionarea aparatului

de specialitate al primarului, respectiv al consiliului județean și al serviciilor și instituțiilor publice etc.

Pe perioada implementării planului de redresare financiară, ordonatorul principal de credite nu va putea să realizeze anumite tipuri de acțiuni fără aprobarea prealabilă a autorității deliberative și fără avizul consultativ al comitetului pentru situații de criză financiară, cum ar fi: luarea unor decizii care să conducă la creșterea obligațiilor financiare, înființarea de noi servicii publice sau instituții, angajarea de personal suplimentar, plata oricăror obligații financiare contractate și necuprinse în planul de redresare financiară, împrumutarea de fonduri, cu excepția împrumuturilor de refinanțare, etc.

1.3. Încetarea crizei financiare

Autoritatea deliberativă va adopta o hotărâre prin care va declara încetarea situației de criză financiară în următoarele cazuri:

➤ dacă criteriile pentru care este prezumată situația de criză financiară nu s-au mai evidențiat timp de 180 de zile calendaristice;

➤ dacă sunt îndeplinite criteriile pentru declararea stării de insolvență.

2. Insolvența unităților administrativ teritoriale

2.1. Insolvența unităților administrative teritoriale

Scopul declarat al OUG 46/2013 este întărirea situației financiare a unităților administrativ-teritoriale și sprijinirea disciplinei economico-financiare a acestora.

OUG 46/2013 definește insolvența unităților administrativ teritoriale într-o manieră similară cu starea de criză financiară, singurele diferențe constând în vechimea și valoarea creanțelor raportate la bugetul general al unităților administrativ teritoriale, după cum urmează:

➤ neachitarea obligațiilor de plată, lichide și exigibile, mai vechi de 120 de zile și care depășesc 50% din bugetul general al unității administrative teritoriale, fără a se lua în calcul cele aflate în litigiu comercial; sau

➤ neachitarea drepturilor salariale izvorâte din raporturile de muncă și prevăzute în bugetul de venituri și cheltuieli, pe o perioadă mai mare de 120 de zile de la data scadenței.



Primăria Aninoasa din județul Hunedoara a depus prima cerere de intrare în insolvență

2.2. Deschiderea procedurii insolvenței împotriva unităților administrativ teritoriale și consecințele ei

Spre deosebire de declararea crizei financiare, intrarea în insolvență se va putea cere atât de primar sau președintele consiliului județean, cât și

instanțele judecătorești, judecătorul-sindic, adunarea creditorilor, comitetul creditorilor și administratorul judiciar.

Printre principalele efecte ale deschiderii procedurii insolvenței se numără următoarele:

➤ suspendarea tuturor acțiunilor judiciare sau extrajudiciare pentru realizarea creanțelor asupra unității administrativ-teritoriale, începând cu data deschiderii procedurii;

➤ suspendarea termenelor de prescripție a acțiunilor judiciare sau extrajudiciare pentru realizarea creanțelor creditorilor împotriva unității administrativ-teritoriale. Termenele vor reîncepe să curgă după 30 de zile de la închiderea procedurii de insolvență;

➤ începând cu data deschiderii procedurii se suspendă de drept și curgerea dobânzilor, majorărilor sau penalităților de orice fel aferente creanțelor născute anterior și ulterior deschiderii procedurii și negarantate cu ipotecă, gaj sau altă garanție reală mobilă ori drept de retenție de orice fel sau părților negarantate din creanțele garantate cu astfel de garanții.

Procedura insolvenței reglementată

de OUG 46/2013 este de cele mai multe ori similară cu procedura insolvenței societăților comerciale, reglementată de Legea 85/2006, principalele diferențe rezultând din specificul situației unităților administrativ teritoriale care desfășoară activități de interes public și care, din această cauză, nu pot fi radiate și nici nu pot intra în faliment.

Planul de redresare va fi pregătit de către administratorul judiciar împreună cu ordonatorul principal de credite și va fi supus avizării direcției generale a finanțelor publice județene și a camerei de conturi teritoriale, urmând să fie supus ulterior aprobării autorității deliberative. Modul de aprobare al planului de redresare este mult mai complicat decât în cazul societăților comerciale, situație care va duce în final la îngreunarea și întârzierea procesului de recuperare a datoriilor de către creditorii.

Un capitol distinct al planului de redresare este alcătuit din planul de achitare a debitelor către creditorii care va fi negociat de către administratorul judiciar cu creditorii.

Planul de redresare poate defavoriza unele creanțe, poate prelungi data

PELI *f* ILIP

scadențelor și poate modifica rata dobânzii, penalitățile sau oricare alte clauze din cuprinsul contractului ori al celorlalte izvoare ale obligațiilor unității administrativ-teritoriale. Executarea planului de redresare se poate întinde pe o perioadă de maxim de trei ani calculați de la data admiterii planului.

În cazul în care planul de achitare a debitorilor către creditori stipulează rambursarea a mai puțin de 100% din datorii, administratorul judiciar are obligația să se asigure că unitatea administrativ-teritorială respectă prevederile din planul de redresare și că au fost luate toate măsurile necesare pentru maximizarea veniturilor și reducerea cheltuielilor. În acest sens este necesar ca toate bunurile din domeniul privat al unității administrativ-teritoriale care nu sunt folosite pentru furnizarea serviciilor publice esențiale să fi fost vândute, concesionate, închiriate, lichidate și să se ia măsuri pentru reorganizarea compartimentelor din structura aparatului de specialitate al primarului sau consiliului județean, și din instituțiile sau serviciile publice de interes local sau județean, finanțate integral sau parțial prin subvenții de la bugetul local.

În scopul creșterii valorii patrimoniului unității administrativ-teritoriale, administratorul poate să propună consiliului local rezilierea sau denunțarea unilaterală a oricărui contract, a închirierilor neexpirate sau a altor contracte pe termen lung, atâta timp cât aceste contracte nu sunt executate în totalitate de către toate

părțile implicate și nu pot fi executate în cadrul planului de redresare.

Și în cazul situațiilor de insolvență, OUG 46/2013 impune restricții similare cu cele reglementate în cazul declanșării unei situații de criză financiară.

2.3. Procedura de închidere a insolvenței

Încetarea stării de insolvență intervine în momentul în care nu mai sunt îndeplinite condițiile stării de insolvență a unității administrativ-teritoriale, prin pronunțarea, de către judecătorul-sindic a unei hotărâri de închidere a procedurii, chiar dacă nu au fost stinse toate creanțele cuprinse în planul de redresare. Restul creanțelor nestinse în procedura de insolvență vor fi cuprinse în planul de redresare a stării de criză financiară.

Ca și consecință a încetării stării de insolvență, într-un termen de 30 de zile de la închiderea procedurii de insolvență, vor reîncepe să curgă termenele de prescripție a acțiunilor judiciare sau extrajudiciare pentru realizarea creanțelor creditorilor împotriva unității administrativ-teritoriale.

Așa cum am arătat anterior, executarea planului de redresare se poate întinde pe o perioadă de maxim trei ani calculați de la data admiterii planului. Legea nu prevede însă și posibilitatea extinderii acestui termen și nici nu reglementează situația în care, la expirarea termenului de trei ani, unitatea administrativ-teritorială se află în continuare în stare de insolvență.

► **Modul de aprobare al planului de redresare este mult mai complicat decât în cazul societăților comerciale, situație care va duce în final la îngreunarea și întârzierea procesului de recuperare a datoriilor de către creditori.**

3. Răspunderea patrimonială, contravențională sau penală a celor care au contribuit la declanșarea stării de insolvență

La cererea administratorului judiciar, judecătorul sindic poate dispune ca persoanele vinovate de ajungerea în starea de insolvență să suporte, din patrimoniul propriu, partea din datorii pentru care sunt responsabile. Astfel de persoane vinovate ar fi cele implicate în administrarea activității unității administrativ-teritoriale, care au folosit bani publici în scopuri personale, au comis falsuri contabile, au declarat dispărute documente contabile sau nu au respectat legislația în vigoare cu privire la completarea registrelor contabile, au decis, din interes personal, continuarea unei activități care a dus la insolvență, au efectuat plata unor datorii către un anumit creditor, în detrimentul altor creditori, în decurs de 120 de zile, anterior introducerii cererii de deschidere a procedurii de insolvență, etc.

Pe lângă răspunderea patrimonială, aceste persoane pot fi, de asemenea,

supuse și răspunderii penale și disciplinare. Neintroducerea, sau introducerea tardivă de către ordonatorul principal de credite a cererii de deschidere a procedurii de insolvență se pedepsește cu închisoarea de la trei luni la un an sau cu amendă.

4. Câteva concluzii

Dacă în cazul societăților comerciale, insolvența de drept comun pare să vină în special în sprijinul creditorilor și are drept scop principal recuperarea creanțelor acestora, procedura reglementată de OUG 46/2013 pare a aduce mai multe avantaje decât dezavantaje unităților administrativ-teritoriale. Măsurile luate în urma deschiderii procedurii insolvenței urmăresc redresarea situației financiare a unității administrativ-teritoriale, chiar dacă asta înseamnă micșorarea datoriilor față de creditori, prin reeșalonarea sau chiar ștergerea lor. Din momentul deschiderii procedurii, unitățile administrativ-teritoriale nu mai acumulează penalități și dobânzi pentru creanțele restante și nu mai pot fi executate silit. Creditorii, pe de altă parte, se pot alege cu reducerea creanțelor total sau parțial și nu își vor putea executa silit, în mod individual, debitorul.

Și locuitorii unității administrativ-teritoriale ar putea fi afectați de intrarea în insolvență, în special din cauza reducerilor de personal, dar și prin posibila instituire de taxe și impozite suplimentare. Unitatea administrativ-teritorială nu își va înceta însă activitatea, iar serviciile publice esențiale vor fi în continuare furnizate către cetățeni.

