

CONSIDERATIONS REGARDING THE INSOLVENCY OF THE ADMINISTRATIVE TERRITORIAL UNITS

Licuța Petria, Assist. Prof., PhD, "Constantin Brâncoveanu" University of Pitești

Abstract: Romanian financial and economic crisis has also affected the administrative-territorial units, which recorded a large amount of arrears to suppliers of goods and services, which prompted the Government of Romania, to adopt Ordinance nr.46/2013 on the financial crisis and insolvency of the administrative territorial units, by which was established framework general and collective procedures to cover the liabilities of those units. This paper addresses the theoretical issues. of insolvency of the administrative territorial units, through the GEO nr.46/2013 being analyzed among others, matters that concern the initiation and effects of the insolvency procedure, the recovery plan, the closing procedure. The final part of the article presents the findings from the analysis of the legal provisions which regulates the procedure to cover liabilities, recorded by the territorial administrative units.

Keywords: financial crisis, economic crisis, insolvency, administrative-territorial

1. Elemente introductive

Criza economico-financiară, a afectat unitățile administrativ-teritoriale și subdiviziunile acestora, care au înregistrat un volum mare de arierate față de furnizorii de bunuri și servicii. Pentru a stopa risipa și a responsabiliza decidenții din administrația publică, Guvernul României a instituit prin O.U.G.nr.46/2013 privind criza financiară și insolvența unităților administrativ-teritoriale, procedura insolvenței unităților administrativ –teritoriale, stabilind cadrul general și procedurile colective pentru acoperirea pasivului înregistrat de acestea.[1]

O reglementare privind insolvența, era absolut necesară, întrucât se pare că se instalase o stare de pasivitate generală la nivelul autorităților publice, pentru care stingerea datoriilor acumulate nu constituia neapărat o prioritate, deoarece se cunoștea faptul că indiferent de volumul acestora, erau acoperite în final din bugetul de stat.

Din redactarea concretă a dispozițiilor care reglementează insolvența unităților administrativ teritoriale, reiese că scopul procedurii insolvenței este să asigure protecție unității administrativ-teritoriale cu probleme financiare în fața creditorilor, pentru a se putea asigura funcționarea normală a serviciilor publice locale.

2. Procedura, etapele și condițiile instituirii crizei financiare

Insolvența ca și criza financiară, reprezintă acea stare a patrimoniului unității administrativ-teritoriale, caracterizată prin existența unor dificultăți financiare, prin lipsa acută de disponibilități bănești, ce conduce la neachitarea obligațiilor de plată lichide și exigibile pe o anumită perioadă de timp [2] și este prezumată: a) în cazul neachitării obligațiilor de plată lichide și exigibile, mai vechi de 120 de zile și care depășesc 50% din bugetul general al unității administrativ-teritoriale; [3] și /sau b) în cazul neachitării drepturilor salariale izvorâte din raporturile de muncă prevăzute în bugetul de venituri și cheltuieli, pe o perioadă mai mare de 120 de zile de la data scadenței;

Din redactarea concretă a prevederilor art.2 lit.r1 din ordonanță, se poate observa faptul că valoarea creanțelor nu este prevăzută în termeni nominali, ci este raportată la întregul buget al unității, iar perioada de neplată este fixată la 120 de zile. S-ar putea trage concluzia că plafonul stabilit este prea mare pentru a se putea cere insolvența, dar acest lucru s-ar putea întâmpla numai în cazul marilor orașe, întrucât pentru marea majoritate a unităților administrativ teritoriale, bugetul este mic, astfel că pragul insolvenței poate fi atins. Al doilea

criteriu de prezumare al stării de insolvență, are în vedere neplata totalității drepturilor salariale pe o perioadă mai mare de 120 de zile de la data scadenței, nefiind stabilit un anumit plafon.

Conform prevederilor art.14 alin.(1) din ordonanță, sunt competenți să aplice procedura insolvenței: ordonatorul principal de credite (primarul/președintele consiliului județean), autoritățile deliberative (consiliul local/consiliul județean), instanțele judecătorești, judecătorul-sindic, adunarea creditorilor, comitetul creditorilor și administratorul judiciar. Procedura insolvenței poate fi deschisă la cererea primarilor, (in cazul comunelor, orașelor și municipiilor), sau, a președinților consiliilor județene (in cazul județelor) ori de către un creditor sau grup de creditori, dacă sunt îndeplinite cerințele prevăzute de art.75 alin.(1) din Legea nr.273/2006 privind finanțele publice locale cu modificările și completările ulterioare.[4]

Cererea de deschidere a procedurii se depune la tribunalul în a cărui circumscripție își are sediul unitatea administrativ-teritorială. De subliniat este faptul că ordonatorul principal de credite are obligația de a introduce cererea de deschidere a procedurii insolvenței, în termen de 15 zile de la constatarea stării de insolvență și de a notifica deschiderea procedurii de insolvență, creditorilor și oricăror persoane interesate.[5]

Ordonatorul principal de credite trebuie să analizeze și să aprecieze în mod corect starea financiară a unității administrativ –teritoriale, întrucât dacă cererea a fost introdusă prematur sau cu rea credință, va răspunde pentru prejudiciile cauzate părții interesate.[6] Starea de pasivitate este și ea sancționată, întrucât neintroducerea sau introducerea tardivă a cererii de deschidere a procedurii insolvenței, constituie infracțiune.[7] Dacă cererea de deschidere a procedurii insolvenței formulată de ordonatorul de credite îndeplinește condițiile prevăzute de art.75 alin.(4) din Legea nr.273/2006, judecătorul-sindic, va pronunța o încheiere de deschidere a procedurii.[8] Dacă cererea este formulată de creditori, aceasta este comunicată în termen de 48 de ore de la înregistrare unității administrativ –teritoriale care în termen de 5 zile de la primire, are dreptul să conteste starea de insolvență. În situația în care judecătorul constată că unitatea administrativ-teritorială este în stare de insolvență, contestația privind starea de insolvență va fi respinsă, iar procedura va fi deschisă prin sentință. Cererea creditorilor va fi respinsă dacă judecătorul-sindic constată că unitatea administrativ teritorială nu este în stare de insolvență. În cazul în care, unitatea administrativ teritorială nu a formulat contestație în termen legal, judecătorul-sindic va pronunța sentința de deschidere a procedurii insolvenței.

Hotărârile judecătorului-sindic pronunțate în baza art.21 din ordonanță se pot ataca numai cu recurs la curtea de apel în termen de 10 zile de la data comunicării lor. Prin hotărârea de deschidere a procedurii, se va numi și administratorul judiciar care în termen de 5 zile trebuie să notifice toți creditorii, pentru ca aceștia să-și declare creanțele, întrucât numai în acest fel pot participa la procedura insolvenței. [9] Creditorii prevăzuți în lista stabilită conform art.55 lit.c din ordonanță ale căror creanțe au fost admise în tabelul definitiv al creanțelor, formează adunarea generală a creditorilor, care va numi un comitet al creditorilor format din 3-7 creditori ce va îndeplini atribuțiile prevăzute de art.34.

Deschiderea procedurii insolvenței, produce unele efecte care sunt în interesul unității administrativ-teritoriale. Astfel, de la data deschiderii procedurii, toate acțiunile judiciare și extrajudiciare pentru realizarea creanțelor pornite împotriva unității administrativ-teritoriale se vor suspenda, iar judecătorul-sindic poate dispune suspendarea procedurilor de executare silită împotriva unității administrativ-teritoriale.

De sesizat este și faptul că sunt avantajate creanțele garantate născute anterior și ulterior deschiderii procedurii stării de insolvență, întrucât potrivit art.68 din ordonanță, pentru acestea continuă să curgă dobânzi, penalități și orice alte cheltuieli adiacente.

3. Planul de redresare

Planul de redresare se întocmește de administratorul judiciar împreună cu ordonatorul de credite, cu avizul direcției generale a finanțelor publice județene/mun. București și al camerei de conturi teritoriale, fiind supus aprobării autorității deliberative. Planul de redresare se întocmește în termen de 30 de zile calendaristice și va fi comunicat tuturor creditorilor. [10] Aprobarea planului se face de adunarea creditorilor cu votul majorității creditorilor reprezentând 2/3 din valoarea creanțelor. Din modul de redactare a prevederilor art. 75 alin. (8) din Legea nr. 273/2006 și art. 91-93 din ordonanță, reiese că planul de redresare cuprinde printre altele și un plan de achitare a debitelor către creditori. Planul de redresare a insolvenței este diferit de planul de redresare financiară, dar se observă că și el conține măsuri ce vizează restabilirea viabilității financiare a unității administrativ-teritoriale, pentru că numai în acest fel se pot identifica sursele din care urmează să fie achitate creanțele. [11]. Apreciem că pentru a se putea crea sursele necesare achitării datoriilor, planul de redresare trebuie să cuprindă și măsuri care să conducă la reducerea cheltuielilor și la restructurarea aparatului de specialitate al ordonatorului de credite.

Ordonanța nu stabilește cu claritate modul în care se va face plata sumelor datorate de unitatea administrativ-teritorială precizând în art. 91 doar faptul că în planul de redresare se vor indica mijloacele și termenele pentru lichidarea datoriilor fiecărui creditor. În art. 93 se stipulează că aplicarea planului de achitare a debitelor se negociază cu creditorii, dar din analiza art. 94 și 95 reiese faptul că acestora le sunt impuse condițiilor de achitare a debitelor. În cazul în care planul de redresare se adoptă de unitatea deliberativă, administratorul judiciar va monitoriza respectarea acestuia. Dacă planul nu se adoptă, administratorul va propune judecătorului sindic emiterea hotărârii de preluare a atribuțiilor ordonatorului principal de credite de către administrator. Executarea planului de redresare nu poate dura conform art. 103 din ordonanță mai mult de 3 ani de la data admiterii acestuia. Ce se întâmplă însă atunci când executarea nu este finalizată la expirarea termenului? Încetează starea de insolvență? Apreciem că starea de insolvență a unității administrativ – teritoriale continuă să existe atâta timp cât condițiile acesteia sunt îndeplinite. Se poate observa că ordonanța face referire la planul de redresare dar în dispozițiile care modifică prevederile art. 75 din Legea nr. 273/2006 face trimitere la planul de redresare a insolvenței, ori așa cum în mod judicios s-a subliniat în doctrină, *ținta acestui plan nu este starea de insolvență ci unitatea administrativ – teritorială*. [12]

4. Procedura de închidere a insolvenței

Conform prevederilor art. 109 din ordonanță, starea de insolvență va înceta dacă motivele pentru care a fost instituită au dispărut. În această situație, judecătorul sindic va pronunța o hotărâre de închidere a procedurii chiar dacă nu au fost stinse toate creanțele prevăzute în planul de redresare, acestea urmând a fi cuprinse în planul de redresare a stării de criză financiară. Se impune a se menționa faptul că sumele rămase neachitate pot fi cuprinse în planul de redresare a stării de criză financiară, numai în situația în care sunt îndeplinite condițiile pentru declanșarea acestei stări, în caz contrar acestea urmând a fi recuperate pe calea dreptului comun.

Sentința de închidere a procedurii este notificată de judecătorul-sindic unității administrativ teritoriale și tuturor creditorilor, și se afișează în extras la sediul tribunalului, pentru a putea fi vizualizată de cei interesați, urmând ca aceasta să fie înregistrată potrivit dispozițiilor legale, în registrul local al situațiilor de insolvență a unităților administrativ-teritoriale.

Prin închiderea procedurii, judecătorul-sindic, administratorul judiciar și toate persoanele implicate sunt eliberate de orice sarcină sau responsabilitate care vizează procedura, unitatea administrativ-teritorială și patrimoniul acesteia, creditorii și titularii de garanții.

5. Concluzii

Dispozițiile O.U.G.nr.46/2013 privitoare la insolvență au rolul de a proteja unitatea administrativ-teritorială care are probleme financiare împotriva creditorilor, stabilind cadrul general pentru plata creanțelor, evitându-se în acest fel executarea silită a acesteia, aspect ce ar perturba desfășurarea normală a activității serviciilor publice. Instituirea stării de insolvență are ca efect principal faptul că pe baza planului de redresare se urmărește înlăturarea cauzelor care au declanșat această stare, ordonanța nepermițând desființarea unității administrativ – teritoriale.

Ca atare, în cadrul procedurii de insolvență, se iau toate măsurile ce pot conduce la acoperirea pasivului unității administrativ-teritoriale, inclusiv antrenarea răspunderii persoanelor cu atribuții de administrare a patrimoniului unității administrativ-teritoriale, care au contribuit la intrarea acesteia în insolvență. Apreciem că ordonanța trebuia să prevadă în mod clar drepturile creditorilor și modalitățile concrete de negociere a planului de redresare, întrucât în cazul în care anumite condiții le sunt impuse, drepturile lor pot fi afectate și pot intra la rândul lor în insolvență ca urmare a neîncasării integrale și la timp a creanțelor. Starea de insolvență poate fi evitată dacă ordonatorul principal de credite gestionează și administrează corect banul public, iar autoritățile competente sesizează la timp deficiențele existente în utilizarea fondurilor publice și iau măsurile care se impun.

Prezentul articol analizează numai unele aspecte ale procedurii insolvenței, imperfecțiunile dispozițiilor legale în materie, urmînd a fi observate cu ocazia solutionării cauzelor de insolvență a unităților administrativ-teritoriale.

Note bibliografice

- [1] Publicată în Monitorul Oficial al României nr.299/24 mai 2013;
- [2] A se vedea art.2 lit.m,m1,m2,r,r1,r2, din O.U.G.nr.46/2013;
- [3] Nu sunt luate în calcul obligațiile de plată aflate în litigiu comercial (între profesioniști);
- [4] Publicată în Monitorul Oficial al României Partea I, nr.618 din 18 iulie 2006;
- [5] A se vedea art.75 alin.4 din Legea nr.273/2006;
- [6] A se vedea art.54 din O.U.G.nr.46/2013;
- [7] A se vedea art.115 din O.U.G.nr.46-2013;
- [8] Conform art. 59 alin.3 din O.U.G nr.46/2013, la cererea de deschidere a procedurii formulată de ordonatorul principal de credite, creditorii pot formula opoziție, iar în caz de admitere a acesteia, încheierea de deschidere a procedurii va fi revocată;
- [9] Atribuțiile administratorului judiciar sunt prevăzute de art.39 din O.U.G.nr.46/2013;
- [10] A se vedea art.39 lit.c din O.U.G.NR.46/2013;
- [11] A se vedea L.Petria, Aspecte teoretice privind criza financiară a unităților administrativ- teritoriale, în Jurnalul Strategii Manageriale, Editura Independența Economică, Pitești 2013, pp.161-166;
- [12] Gh.Pipera, Insolvența Instituțiilor Publice. Consecințe față de alegeri, În Curierul judiciar nr.5/2008, p.57;

BIBLIOGRAFIE:

- [1] Petria Licuța, Aspecte teoretice privind criza financiară a unităților administrativ-teritoriale, în Jurnalul Strategii Manageriale, Editura Independența Economică, Pitești 2013, pp.161-166;
- [2] Pipera Gheorghe, Insolvența Instituțiilor Publice. Consecințe față de alegeri, în Curierul Judiciar nr.5/2008, pp.54-59;

[3] Legea nr.273/2006, privind finanțele publice locale, Publicată în Monitorul Oficial al României Partea I, nr.618 din 18 iulie 2006, cu modificările și completările ulterioare;

[4] Ordonanța de urgență a Guvernului nr.46/2013, privind criza financiară și insolvența unităților administrativ teritoriale, Publicată în Monitorul Oficial al României Partea I, nr.299 din 24 mai 2013;

[5] Ordinul nr.821/2013 al Ministerului finanțelor Publice, pentru aprobarea normelor metodologice privind raportarea situațiilor de criză financiară a unităților administrativ-teritoriale, precum și pentru aprobarea normelor metodologice privind raportarea situațiilor de insolvență a unităților administrativ teritoriale, Publicat în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.410 din 8 iulie 2013;