

CRIZA FINANCIAR I INSOLVENA UNIT ILOR
ADMINISTRATIV-TERITORIALE

FINANCIAL CRISIS AND INSOLVENCY OF ADMINISTRATIVE-
TERRITORIAL UNITS

IOANA MARIA COSTEA¹

Rezumat: Procedura bugetar la nivelul unit ilor administrativ-teritoriale este o consecin a autonomiei locale, n sensul c permite administrarea resurselor financiare locale, sub autoritatea organelor reprezentative ale comunit ii. Elemente din economie pot genera ns dificult i a nivelul micro-bugetelor, dificult i care sunt consacrate normativ ca stare de criz financiar i stare de insolven a unit ilor administrativ-teritoriale. Regimul juridic i procedura de lucru sunt remedii spre echilibrarea bugetar .

Cuvinte-cheie: stare de criz financiar , stare de insolven , unitate administrativ-teritorial

Abstract: The budgetary procedure of territorial administrative units is a consequence of local autonomy as allowing local management of financial resources, under the authority of local representative. But the economy can generate difficulties to these micro-budgets, legal difficulties which are enshrined as a state of financial crisis or a state of insolvency of administrative-territorial units. The legal regime and working procedures are remedies for balancing the budget.

Keywords: state of financial crisis, insolvency, administrative-territorial unit

1. Introducere

Prin O.U.G. nr. 46/2013, a fost reglementat regimul juridic al crizei financiare i al st rii de insolven a unit ilor administrativ-teritoriale².

Aceste st ri bugetare sunt consecin a execut rii procedurii bugetare, de manier defectuoas , cu generarea unui deficit temporar, anual sau

¹ Lector univ. dr., Facultatea de Drept, Universitatea Alexandru Ioan Cuza din Ia i, email: ioana.costea@uaic.ro

² Elementele de noutate din acest articol au fost tratate i n cuprinsul lucr rii : I.M. Costea, *Drept financiar. Note de curs*, Ed. Hamangiu, Bucure ti, 2013.

multianual. Autonomia bugetar local duce la situa ii de criz financiar ori la situa ii de insolven , datorit limit rii resurselor financiare din surse centrale i locale i datorit nevoii constante de cheltuieli.

Articolul 2 din O.U.G nr. 46/2013 define te terminologia utilizat de legiuitor. În principal intereseaz dou defini ii esen iale pentru actul normativ i anume defini ia func ional a no iunilor de criza financiar i de insolven a. În reglementarea art. 2 lit. m i art. 2 lit. r, atât criza financiar , cât i insolven a sunt *acele st ri ale patrimoniului unit ii administrativ-teritoriale, caracterizate prin existen a unor dificult i financiare, prin lipsa acut de disponibilit i b ne ti, ce conduce la neachitarea obliga iilor de plat , lichide i exigibile, pe o anumit perioad de timp, indicat expres de lege.* „Diferen a dintre cele dou st ri (criza financiar i insolven) este dat de vechimea crean elor i de volumul acestora”³, raportat la dimensiunea efectiv a bugetului unit ii administrativ-teritoriale. Criteriile de determinare a acestor st ri ale bugetului unei unit i administrativ-teritoriale sunt expres prev zute de lege i de strict interpretare.

2. Starea de criz financiar

Unitatea administrativ-teritorial este prezumat (terminologie care face trimitere la regimul probator, f r a înțelege obiectul proba iunii) în criz în dou ipoteze, în condi iile art. 2 alin. 1 lit. m1) i m2).

În primul rând, se prezum criza financiar , *dac unitatea are obliga ii de plat , lichide i exigibile mai vechi de 90 de zile, care dep esc în volum 15% din bugetul anual.* În aceast ipotez , indiferent de izvorul obliga iilor –contract de achizi ii publice ori acte unilaterale (granturi, burse, indemniza ii), ne afl m în prezen a unui credit bugetar angajat i lichidat, pentru care nu s-a procedat la ordonan are i plat din lips de lichidit i. În egal m sur , nu conteaz natura principal ori accesorie a crean ei. Import âns caracterul scadent al acesteia, în sensul c termenul de plat , a a cum rezult din etap lichid rii, s se fi împlinit. Termenul de plat poate fi contractual ori legal. Momentul instituirii situa iei de criz este dat de dep irea cu 90 de zile a termenului de scaden , conform obliga iilor contractuale ori legale asumate. Legea impune o condi ie suplimentar , i

³ Gh. Piperea, *Prezentare general a noii legi privind criza financiar i insolven a unit ilor administrativ teritoriale*, iunie 2013, www.juridice.ro

anume ca respectivele crean e s nu fac obiectul unui litigiu contractual. Aceast condi ionare apreciem c este deficitar , permi ând debitorului un abuz de drept, simplu de pus în executare i anume contestarea judiciar a crean elor, doar pentru a nu intra la masa credal .

În al doilea rând, unitatea administrativ-teritorial este în stare de criz financiar , dac sunt restante drepturile salariale pe o perioad mai mare de 90 de zile de la scaden . Având în vedere caracterul eminent lunar al crean elor salariale, i ca atare caracterul succesiv al crean elor salariale, ipoteza legal este îndeplinit , dac sunt restante drepturi salariale mai vechi de 3 luni. În privin a cuantumului crean elor, individual i/sau cumulat, legiuitorul nu face nicio precizare, drept pentru care apreciem c starea de criz financiar are în vedere doar ipoteza în care nu sunt achitate drepturi salariale pentru to i angaja ii, nu i un eventual caz izolat cu alte semnifica ii juridice.

Drepturile salariale sunt cuantificate separat i reprezent un punct de determinare a crizei financiare, f r plafon valoric; cronologic, crean e din alte categorii de cheltuieli se cuantific separat pentru a se determina volumul acestora comparat cu dimensiunea bugetului.

O solu ie juridic a fost instituit prin O.U.G. nr. 46/2013⁴ i implicit o procedur de gestiune pentru situa ia de criz financiară. Reglementarea a fost preluat din dispozi iile Legii nr. 273/2006 privind finan ele publice locale.

Procedural, consiliul local ori consiliul jude ean, prin hot râre, ia act de existen a situa iei de criz i mandateaz ordonatorul principal de credite (primarul ori pre edintele) s elaboreze un plan de redresare financiar . Gestiunea situa iei de criz revine unui comitet pentru situa ii de criz financiar , numit prin ordin al prefectului, din jude ul în cauz . Comitetul este format din *primarul sau pre edintele consiliului jude ean* (în calitate de ordonator principal de credite), *al unit ii administrativ-teritoriale sau al subdiviziunii acesteia aflate în criz financiar , eful compartimentului financiar-contabil al unit ii administrativ-teritoriale sau al subdiviziunii acesteia aflate în criz financiar , conduc torul serviciului public de interes local care a generat starea de criz financiar* (în calitate de persoan responsabil cu procesul bugetar), *un reprezentant al autorit ii deliberative*

⁴ M.Of. nr. 299 din 24 mai 2013.

a unității administrativ-teritoriale sau a subdiviziunii acesteia aflate în criză financiară (având în vedere participarea directă a autorității deliberative în gestiunea crizei), *un reprezentant al direcțiilor generale a finanțelor publice județene sau a municipiului București* (cu rol de monitorizare și de corelare cu fluxul de cote-defalcate, sume defalcate, transferuri consolidabile), *un reprezentant al structurii asociative a autorităților administrației publice locale din aceeași categorie face parte unitatea administrativ-teritorială în cauză* (cu rolul de a determina fiabilitatea unor eventuale acțiuni comune).

Primarul sau președintele Consiliului Județean, în calitate de ordonator principal solicită înregistrarea hotărârii autorității deliberative de declarare a crizei financiare, în registrul local al situațiilor de criză financiară a unităților administrativ-teritoriale, care este gestionat de direcțiile generale ale finanțelor publice județene, respectiv a municipiului București. Acest registru are funcții de publicitate, fașade terț, dar și de sistematizare a informațiilor bugetare la nivelul Ministerului Finanțelor Publice. Trebuie subliniat faptul că în procedura bugetară locală, rolul de monitor revine Ministerului Finanțelor Publice.

Procedura de criză financiară nu este o procedură judiciară, ci este una pur administrativă. Procedura crizei financiare nu reprezintă o etapă obligatorie și anterioară procedurii de insolvență, aceasta neavând un rol prealabil. Dacă sunt îndeplinite condițiile pentru declararea stării de insolvență, se va deschide procedura insolvenței fără a mai fi parcursă, anterior, procedura de criză financiară.

Procedura de lucru efectiv se construiește în jurul planului de redresare; etapa principală constă în aceea că *ordonatorul principal de credite face un proiect al planului, iar apoi, elaborarea se face pe baza proiectului respectiv*⁵ în cadrul comitetului pentru situații de criză financiară. Planul de redresare financiară cuprinde: o prezentare a situației financiare a unității administrativ-teritoriale (inclusiv cu indicarea elementelor probatorii privind situația de criză); măsuri care să asigure serviciile esențiale pe durata aplicării planului de redresare financiară; măsuri de îmbunătățire a managementului financiar și pentru eficientizarea furnizării serviciilor publice esențiale (identificarea serviciilor esențiale și a celor neesențiale, eventual indicarea unui procent de activitate minim necesar pe anumite

⁵ G. Piperea, *op.cit.*.

servicii); m suri pentru reducerea cheltuielilor (indicarea acelor categorii ale clasificărilor bugetare, care pot suporta diminuări – achiziții, investiții și a celor mai inflexibile); planificarea bugetară (pentru anul în curs); stabilirea sarcinilor pentru îndeplinirea planului de redresare financiară, obiective, persoane responsabile și termene (se vor determina punctual serviciile implicate și modul de executare a aspectelor indicate în plan).

Comitetul pentru situații de criză are rolul de a modela proiectul propus de ordonatorul de credite, în sensul că verifică estimarea veniturilor unităților administrativ-teritoriale și analizează gradul de colectare a veniturilor proprii, estimează veniturile din impozitul pe venit și sumele destinate echilibrării bugetelor locale (de aici și implicarea structurilor Ministerului Finanțelor Publice) și cercetează cauzele lipsei de fonduri și furnizează soluții cu privire la modalitatea de finanțare a activităților pentru îndeplinirea atribuțiilor din sarcina autorităților administrației publice locale. Acest plan financiar are menirea de a identifica punctul de echilibru între minimumul de servicii publice esențiale și maximumul de resurse financiare economisite. Planul de redresare financiară se aprobă, la propunerea ordonatorului principal de credite, prin hotărâre a autorității deliberative și anume consiliul local ori consiliul județean.

Implementarea planului de redresare financiară este obligatorie pentru autoritatea administrativ-teritorială.

Deschiderea procedurii duce la limitarea competențelor ordonatorului principal de credite, ale cărui acte cu conținut bugetar, din care ar rezulta obligații financiare noi, sunt supuse aprobării autorității deliberative și avizului comitetului. Lunar, ordonatorul principal de credite transmite un raport cu privire la procesul de implementare a planului către membrii comitetului și către autoritatea deliberativă, iar Comitetul pentru situații de criză controlează îndeplinirea măsurilor cuprinse în plan conform art. 10 din O.U.G. 46/2013.

Situația de criză financiară încetează, prin decizia autorității deliberative, dacă starea financiară s-a echilibrat și timp de 180 de zile nu s-au mai înregistrat arieratele prevăzute de lege ori dacă sunt îndeplinite criteriile pentru declararea stării de insolvență.

3. Starea de insolven

Starea de insolven intervine, conform art. 75 din Legea nr. 273/2006, *dac starea patrimoniului unit ii administrativ-teritoriale este caracterizat prin existen a unor dificult i financiare, prin lipsa acut de disponibilit i b ne ti, ce conduce la neachitarea obliga iilor de plat , lichide i exigibile, pe o anumit perioad de timp.*

Insolven a este prezumat în urm toarele situa ii: (i) neachitarea obliga iilor de plat , lichide i exigibile, mai vechi de 120 de zile i care dep esc 50% din bugetul general al unit ilor administrativ-teritoriale, f r a se lua în calcul cele aflate în litigiu comercial; (ii) neachitarea drepturilor salariale izvorâte din raporturile de munc i prev zute în bugetul de venituri i cheltuieli, pe o perioad mai mare de 120 de zile de la data scaden ei. Starea de insolven apare ca o acutizare a st rii de criz financiar .

Participan ii la procedura insolven ei conform O.U.G. nr. 46/2013 sunt diferi i de participan ii la o procedur de drept comun. Conform art. 5 din Legea nr. 85/2006 participan ii la procedura insolven ei de drept comun sunt instan ele judec tore ti, judec torul-sindic, administratorul judiciar i lichidatorul. Conform art. 14 din O.U.G. nr. 46/2013, participan ii la procedura insolven ei unit ilor administrativ-teritoriale includ pe: ordonatorul principal de credite al unit ii administrativ-teritoriale, autorit ile deliberative (consiliul al comunei, ora ului sau municipiului, consiliu jude ean sau consiliul general al Mun. Bucure ti), instan ele judec tore ti, judec torul-sindic, adunarea creditorilor, comitetul creditorilor i administratorul judiciar.. În schimb, lipse te lichidatorul aceasta deoarece O.U.G. nr. 46/2013 nu permite lichidarea unit ii administrative⁶, fiind imposibil de conciliat aceast solu ie cu interesul public al supravie uirii entit ii insolvente.

Cererea de deschidere a procedurii poate fi o cerere voluntar ori o cerere depus de creditor. Orice creditor titular al unei crean e poate introduce la tribunal o cerere de deschidere a procedurii de insolven . De asemenea, cererea de deschidere a procedurii de insolven poate fi depus de c tre ordonatorul principal de credite, împreun cu documentele bugetare relevante.

⁶ Gh. Piperea, *op.cit.*

Procedural, judecătorul-sindic are următoarele atribuții: evaluează situația de fapt și pronunță, evident motivat, deschiderea procedurii de insolvență; soluționează contestațiile introduse de unitatea administrativ-teritorială împotriva opoziției creditorilor și soluționează opozițiile creditorilor la judecarea opoziției creditorilor la deschiderea procedurii; indică, motivat, un administrator judiciar, pentru care stabilește atribuțiile, onorariul și exercită controlul asupra modului de executare a mandatului acestuia și eventual, poate dispune motivat înlocuirea administratorului judiciar; soluționează acțiunile introduse prin administratorul-judiciar pentru a anula actele patrimoniale frauduloase; soluționează contestațiile formulate de persoanele interesate împotriva măsurilor luate de administratorul judiciar; admiterea și confirmarea planului de redresare a stării de insolvență a unității administrativ-teritoriale; soluționarea contestațiilor formulate împotriva rapoartelor administratorului judiciar; dispune suspendarea procedurilor de executare silită împotriva insolventei; soluționează acțiunile introduse pentru suspendarea plăților efectuate de unitatea administrativ-teritorială către creditorii după declararea stării de insolvență și până la elaborarea planului de achitare a debitelor către creditorii; soluționează acțiunile introduse de administratorul judiciar și de comitetul creditorilor pentru anularea actelor frauduloase încheiate de ordonatorul principal de credite conform prevederilor art. 73 și 75, acțiunile introduse de administratorul judiciar privind suspendarea calității de ordonator principal de credite și pronunță hotărârea în acest sens; pronunță hotărârea de închidere a procedurii de insolvență; stabilește amenzi.

Judecătorul-sindic, constatând că sunt îndeplinite condițiile legale, prin hotărârea de deschidere a procedurii de insolvență, va numi un administrator. De la data deschiderii procedurii insolvenței sunt suspendate toate acțiunile judiciare sau extrajudiciare demarate împotriva unității administrativ-teritoriale. Deschiderea procedurii suspendă orice termene de prescripție pentru realizarea creanțelor creditorilor împotriva unității administrativ-teritoriale. Termenele reîncep să curg după 30 de zile de la închiderea procedurii de insolvență.

Creditorii vor fi notificați cu privire la deschiderea procedurii de insolvență și vor proceda la depunerea unei declarații de creanță, în termen de 60 de zile, sub sancțiunea imposibilității de a mai obține executarea

crean ei pe durata acestei proceduri. Administratorul judiciar va elabora, pe baza cererilor primite și un tabel de preferințe al creanțelor.

Administratorul judiciar are competențe în procedura bugetară, atât privitor la realizarea veniturilor, cât și privitor la efectuarea cheltuielilor. Acesta va proceda la avizarea și supravegherea operațiunilor de gestiune financiară; la examinarea posibilității limitării cheltuielilor unității administrativ-teritoriale la necesarul acoperirii serviciilor publice esențiale (serviciile publice necesare sunt cele determinate pe baza unei analize obiective); la introducerea de acțiuni pentru anularea actelor frauduloase (referitor la identificarea actelor frauduloase, se impune a se aplica criteriile legale, atât temporare cât și de conținut); la propunerea adresată autorității deliberative de a rezilia sau denunța unilateral contractele încheiate de unitatea administrativ-teritorială, care nu pot fi executate în cadrul planului de redresare (în acest caz, este vorba despre contracte aflate în faze contractuale incipiente sau pentru care nu s-a început executarea); la avizarea hotărârilor autorității deliberative și a actelor administrative ale ordonatorilor de credite privitoare la managementul resurselor umane al instituțiilor publice (este posibil inclusiv reducerea personalului); la verificarea modului de stabilire a creanțelor bugetare și, atunci când este cazul, dispunerea recalculării acestora conform prevederilor legale (este vorba despre veniturile bugetare de încasat, care vor fi reevaluate astfel); la urmărirea încasării creanțelor datorate unității administrativ-teritoriale (în acest sens, se pot dispune măsuri asigurătorii sau de executare silită în condițiile O.G. nr. 92/2003 privind Codul de procedură fiscală⁷); la formularea de acțiuni în pretenții pentru încasarea creanțelor unității administrativ-teritoriale (este vorba de procedurile de executare, care exced dispozițiilor C.proc.fisc.). Spre deosebire de procedura de drept comun, instituită de Legea nr. 85/2006, administratorul judiciar nu poate rezilia sau denunța unilateral contractele încheiate de unitatea administrativ-teritorială, putând doar înainta propuneri către autoritatea deliberativă pentru a decide referitor la reziliere ori denunțare.

Administratorul judiciar elaborează planul de redresare împreună cu ordonatorul principal de credite, cu avizul direcției generale a finanțelor

⁷ Publicat în M.Of. nr. 941 din 29 decembrie 2003.

publice județene⁸ și al camerei de conturi teritoriale. Planul de redresare indică sursele (mod de plată, sursă bugetară) și termenele limită achitarea creanțelor fiecărui creditor, incluse în planul de achitare. Planul de redresare poate modifica condițiile contractuale sau legale care guvernează respectivelor obligații prin: defavorizarea unor creanțe, prelungirea termenelor de scadență, modificarea ratei dobânzii, penalităților.

Planul de redresare este comunicat de administratorul judiciar tuturor creditorilor, în notificare precizându-se și dataediniei adunării creditorilor, ce are pe ordinea de zi deliberarea cu privire la acest plan. Pentru a fi adoptat, planul de redresare va trebui să aibă avizul direcției generale a finanțelor publice județene și curții de conturi, fiind totodată necesar a fi supus aprobării autorității deliberative. Judecătorul-sindic convoacă oedină adunării creditorilor, în termen de 20 de zile de la înregistrarea planului de redresare la tribunal. Aprobarea planului de redresare se face de Adunarea creditorilor, cu votul majorității creditorilor, reprezentând 2/3 din valoarea creanțelor. Planul poate fi admis, în forma inițială sau modificat ori respins; decizia se ia cu audierea persoanelor citate. În cazul respingerii planului, se va acorda un nou termen, pentru ca administratorul judiciar să elaboreze un nou plan de redresare.

Executarea planului de redresare este limitată la 3 ani, cu începere de la data admiterii acestuia și va produce astfel efecte nu numai pe etapa bugetară a executării, dar va afecta și elaborarea bugetelor pe anii din intervalul de criză. Planul de redresare poate stipula o reducere de personal, precum și valorificarea bunurilor din domeniul privat al respectivei unități administrativ-teritoriale.

Administratorul judiciar poate propune judecătorului-sindic suspendarea atribuțiilor ordonatorului principal de credite, dacă acesta nu respectă planul de redresare și, în cazul admiterii propunerii sale, va prelua aceste atribuții. În egală măsură, pe durata procedurii insolvenței sunt modificate atribuțiile ordonatorului de credite și ale autorității deliberative, în sensul că o serie de acte juridice pot fi încheiate, doar cu acordul administratorului judiciar, și anume cele care pot conduce la o creșterea obligațiilor financiare, cu excepția cazurilor prevăzute expres de lege, sau pot genera alte cheltuieli în afara celor necesare furnizării serviciilor publice

⁸ Sau al Direcției Generale a Finanțelor Publice a Municipiului București.

esențiale; care permit înființarea de noi servicii sau instituții publice de interes local sau județean; care permit a răspunderi oricărui obligății financiare contractate înainte de inițierea procedurilor, cu excepția obligățiilor aprobate expres în planul de redresare a insolvenței unității administrativ-teritoriale; care duc la împrumutarea de fonduri cu excepția împrumuturilor de refinanțare a datoriei publice; care duc la angajarea de personal suplimentar.

Administratorul judiciar poate propune judecătorului-sindic o angajare a răspunderii solidare sau chiar individuale a persoanelor care au contribuit la creșterea stării de insolvență prin acte abuzive ori ilicite, în sensul de acte contrare normelor din procedura bugetară sau frauduloase. Aceste creanțe se vor executa conform dispozițiilor Codului de procedură civilă.

În momentul în care condițiile stării de insolvență a unității administrativ-teritoriale expres prevăzute de lege nu mai sunt îndeplinite, o hotărâre de închidere a procedurii se pronunță de către judecătorul-sindic chiar dacă mai subsistă creanțe neexecutate cuprinse în planul de redresare. Această dispoziție legală se coroborează cu condițiile generale ale stării de insolvență, în sensul că la momentul închiderii procedurii insolvenței creanțele restante sunt sub plafonul de 50% din bugetul unității ori sunt creanțe salariale cu termen de plată sub 120 de zile întârziere.

Închiderea procedurii de insolvență determină intrarea sau revenirea la starea de criză financiară. Diferențele constând în creanțe nestinse pe durata procedurii de insolvență vor fi cuprinse în planul de redresare, elaborat cu ocazia stării de criză financiară. În mod firesc, procedura va fi continuată cu elaborarea unui plan de redresare financiară.

4. Concluzii

Procedura instituită prin O.U.G. nr. 46/2013 este un panaceu pentru bugetele locale, aflate în dificultate financiară, instituind *de plano* o procedură restrictivă de modificare a cadrului bugetar. În egală măsură, procedurile instituie măsuri de monitorizare a exercițiilor bugetare în cazul unităților vizate, delimitând între servicii publice vitale și alte cheltuieli publice și permițând intervenția unor autorități publice ori a administratorului judiciar în procedura bugetară.