

MONITORUL SĂNĂTĂȚII

**Constituirea și executarea
Fondului de rezervă și
Fondurilor asigurării
obligatorii de asistență
medicală în perioada 2009-
2020 și rolul Fondului de
rezervă în contextul
pandemiei de COVID - 19**

Centrul pentru Politici și Analize în Sănătate (Centrul PAS)

25 DECEMBRIE 2020



Acest studiu apare în cadrul Proiectului "Studiul privind modul de constituire, executare și rolul fondului de rezervă al asigurării obligatorii de asistență medicale (AOAM) în contextul pandemiei de COVID-19. (Cercetare complementară proiectului Monitorul sănătății pentru o bună guvernare în Republica Moldova (continuare, 2020)", implementat de Centrul pentru Politici și Analize în Sănătate (Centrul PAS) cu suportul financiar al Fundației Soros-Moldova/Departamentul Sănătate Publică. Informațiile prezentate în acest studiu nu sunt împărtășite neapărat de Fundația Soros-Moldova.

Constituirea și executarea Fondului de rezervă și Fondurilor asigurării obligatorii de asistență medicală în perioada 2009-2020 și rolul Fondului de rezervă în contextul pandemiei de COVID – 19



Cuprins

| | |
|---|----|
| Introducere..... | 4 |
| Cadrul normativ cu privire la constituirea fondurilor asigurării obligatorii de asistență medicală | 6 |
| Istoricul constituirii fondurilor AOAM pentru perioada anilor 2009 – 2020..... | 11 |
| Executarea și rectificarea fondurilor AOAM, inclusiv a fondului de rezervă, formarea și utilizarea soldurilor FAOAM la început de an pentru perioada 2009 – 2020..... | 14 |
| Experiența a 3 țări din UE cu sistem de asigurare asemănător RM în constituirea și utilizarea fondului de rezervă al AOAM | 24 |
| Recomandări pentru îmbunătățirea modalității de constituire și utilizare a fondului de rezervă în RM, bazate pe bunele practice din alte țări și contextul bugetar din RM | 27 |

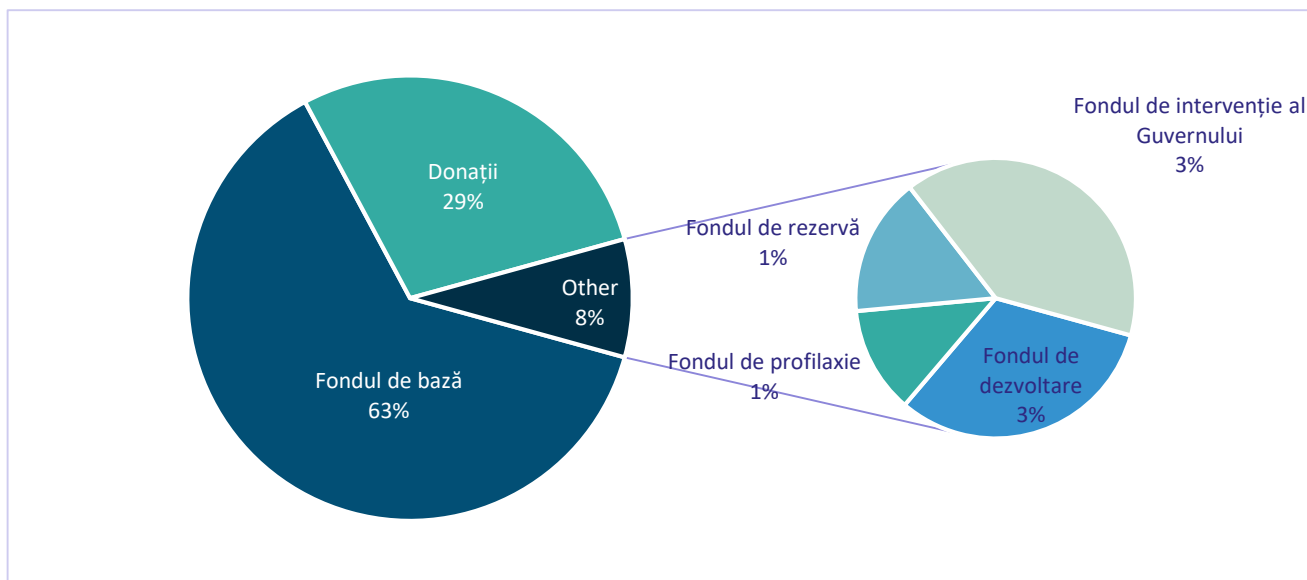
Introducere

La 11 martie 2020, Organizația Mondială a Sănătății a declarat pandemia de Coronavirus de tip nou COVID - 19. În Republica Moldova, primul caz de infecție a fost înregistrat pe 7 martie 2020. Pe 17 martie 2020, Parlamentul a declarat stare de urgență pe întreg teritoriul Republicii Moldova pe parcursul a două luni, până pe 15 mai 2020. În această perioadă, evoluția situației epidemiologice a fost gestionată de Comisia pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova.

Primele acțiuni în sistemul de sănătate au vizat achiziționarea echipamentului de protecție personală pentru lucrători medicali: mănuși, măști, respiratoare, combinezoane de protecție, și a testelor pentru depistarea infecției cu COVID-19. Finanțarea acestora în perioada martie-septembrie 2020, conform surselor publice disponibile prezentului studiu, a fost asigurată din:

1. Fondurile Companiei Naționale de Asigură în Medicină în valoare de 37,7 milioane lei, dintre care:
 - Fondul de profilaxie – 7,7 milioane lei
 - Fondul de rezervă - 10 milioane lei
 - Fondul de dezvoltare - 20 milioane lei
2. Fondul de intervenție al Guvernului în valoare de 24,9 milioane lei.

Figura 1. Sursele de finanțare în contextul izbucnirii COVID – 19, în %



De menționat că în tot conținutul raportului, cifrele prezentate au fost approximate până la mln. lei pentru a ușura prezentarea datelor și urmărirea trendurilor.

Concomitent cu identificarea resurselor financiare proprii, Guvernul a inițiat colectarea donațiilor interne și externe. La ora actuală, a fost colectat și distribuit ajutor umanitar sub forma echipamentului de protecție personală, teste de diagnosticare, medicamente și utilaj specializat medical, în valoare de peste 200 milioane lei.

Conform comunicatului CNAM, pe parcursul martie - septembrie 2020, din Fondul de bază au fost alocate 460 milioane de lei pentru servicii medicale de diagnostic și tratament al persoanelor cu COVID-19. Din suma respectivă, aproape opt milioane de lei îi reprezintă banii direcționați pentru testarea la COVID-19, iar peste 184 de milioane lei – suplimentul de 100% la salariul de funcție acordat cadrelor medicale antrenate în lupta contra noului coronavirus.

Tabel 1. Sursele de finanțare în contextual izbucnirii COVID – 19 pentru perioada martie-septembrie 2020, în mln. Lei

| Sursă de finanțare | Valoare, mln. Lei |
|-------------------------------------|-------------------|
| Fondul de bază CNAM | 460 |
| Fondul de dezvoltare CNAM | 20 |
| Fondul de profilaxie CNAM | 7,7 |
| Fondul de rezervă CNAM | 10 |
| Fondul de intervenție al Guvernului | 24,9 |
| Donații externe și interne | 208,7 |
| Total | 731,3 |

La moment, situația epidemiologică este gestionată de către Comisia Națională Extraordinară de Sănătate Publică. Până în prezent, este menținută starea de urgență în sănătate publică.

Este de menționat faptul că toți cetățenii, inclusiv cei neasigurați, care întrunesc criteriile definiției de caz pentru COVID-19 beneficiază de asistență medicală gratuită, acoperită din fondurile de asigurare obligatorie de asistență medicală. Persoanele suspecte sau confirmate cu noul coronavirus au acces gratuit la asistența medicală urgentă prespitalicească, primară, de ambulatoriu, spitalicească. Transportarea tuturor cetățenilor suspecti sau infectați cu COVID-19 are loc cu ambulanța.

Acest studiu a analizat informația publică disponibilă cu referire la constituirea și executarea Fondului de rezervă și Fondurilor asigurării obligatorii de asistență medicală în perioada 2009-2020.

Cadrul normativ cu privire la constituirea fondurilor asigurării obligatorii de asistență medicală

Legislația care reglementează activitatea Companiei Naționale de Asigurări în Medicină și constituirea fondurilor asigurării obligatorii de asistență medicală este:

- **Legea nr. 181/2014 a finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale**
- **Legea nr. 1585/1998 cu privire la asigurarea obligatorie de asistență medicală**
- **Legea nr. 1593/2002 cu privire la mărimea, modul și termenele de achitare a primelor de asigurare obligatorie de asistență medicală**
- **Hotărârea Guvernului nr. 594/2002 despre aprobarea Regulamentului cu privire la modul de constituire și administrare a fondurilor asigurării obligatorii de asistență medicală**

În anul 2020, utilizarea fondurilor asigurării obligatorii de asistență medicală a fost reglementată de următoarele legi:

- **Legea nr. 174 din 19-12-2019 fondurilor asigurării obligatorii de asistență medicală pe anul 2020**
- **Legea nr. 62 din 23-04-2020 pentru modificarea Legii fondurilor asigurării obligatorii de asistență medicală pe anul 2020 nr. 174/2019**
- **Legea nr. 69 din 21-05-2020 cu privire la instituirea unor măsuri pe perioada stării de urgență în sănătate publică și modificarea unor acte normative**
- **Legea nr. 133 din 12-07-2020 pentru modificarea Legii fondurilor asigurării obligatorii de asistență medicală pe anul 2020 nr. 174/2019**
- **Legea nr. 175 din 11-09-2020 pentru modificarea Legii fondurilor asigurării obligatorii de asistență medicală pe anul 2020 nr. 174/2019**

În conformitate cu prevederile Legii cu privire la asigurarea obligatorie de asistență medicală, sistemul asigurării obligatorii de asistență medicală are menirea să ofere cetățenilor Republicii Moldova posibilități egale în obținerea asistenței medicale. Acest sistem funcționează pe principii de solidaritate conform cărora, din contul primelor de asigurare, se constituie fonduri bănești destinate pentru acoperirea cheltuielilor de tratare a stărilor condiționate de survenirea evenimentelor asigurate. Capitolul IV al Legii menționate reglementează mijloacele financiare ale asigurării obligatorii de asistență medicală și modul lor de utilizare. Respectiv, prin articolul 16 se reglementează fondurile asigurării obligatorii de asistență medicală, iar prin articolul 17 – primele de asigurare obligatorie de asistență medicală.

Conform prevederilor articolului 17 din Legea cu privire la asigurarea obligatorie de asistență medicală, prima de asigurare obligatorie de asistență medicală reprezintă o sumă fixă sau o contribuție procentuală la salariu și la alte recompense, pe care asiguratul este obligat să o plătească asiguratorului pentru preluarea riscului asigurat al persoanei, conform prevederilor legislației. Mărimile primelor de asigurare în formă de sumă fixă și în formă de contribuție procentuală la salariu și la alte recompense se stabilesc anual în Legea fondurilor asigurărilor obligatorii de asistență medicală. Categoriile de plătitori, baza de calcul și modul de stabilire a primelor pentru fiecare categorie de plătitori, precum și modul și termenele de achitare a primelor sunt stabilite în Legea cu privire la mărimea, modul și termenele de achitare a primelor de asigurare obligatorie de asistență medicală.

Pe lângă primele de asigurare obligatorie de asistență medicală, veniturile FAOAM sunt constituite din:

- Prime în formă de contribuție procentuală achitate de angajați și angajatori;
- Prime în sumă fixă pentru persoanele ce au obligația să se asigure în mod individual;
- Mijloacele repartizate din impozitul unic achitat de către rezidenții parcurilor pentru tehnologia informației, conform prevederilor art.14 din Legea nr.77 din 21 aprilie 2016 cu privire la parcurile pentru tehnologia informației;
- Transferuri de la Bugetul de Stat;
- Alte venituri legale, inclusive penalități și amenzi.

Veniturile colectate se repartizează, ulterior, pentru utilizare în fonduri, care sunt gestionate de Compania Națională de Asigurări în Medicină. Articolul 16 din Legea cu privire la asigurarea obligatorie de asistență medicală, statuează că, din contul mijloacelor totale acumulate, se constituie următoarele fonduri bănești pentru realizarea asigurării obligatorii de asistență medicală:

- Fondul pentru achitarea serviciilor medicale și farmaceutice (pe subprograme de servicii medicale și, separat, pe subprogram de servicii farmaceutice destinat pentru compensarea medicamentelor) ;
- Fondul de rezervă al asigurării obligatorii de asistență medicală;
- Fondul măsurilor de profilaxie;
- Fondul de dezvoltare și modernizare a prestatorilor publici de servicii medicale;
- Fondul de administrare al sistemului de asigurări obligatorii de asistență medicală.

Fondurile asigurării obligatorii de asistență medicală (FAOAM) fac parte integrantă din bugetul public național și se elaborează, se aprobă și se administrează în conformitate cu principiile, regulile și procedurile prevăzute de Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale, respectiv au caracteristicile anualității, transparenței, previzibilității și sustenabilității, unității.

După cum se specifică la articolul 70 alineatul (4) din Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale, la încheierea anului bugetar, **soldurile de mijloace bănești din conturile bugetelor componente ale bugetului public național, înregistrate la data încheierii anului bugetar sunt tranzitorii pe anul bugetar următor și sînt accesibile spre utilizare la acoperirea deficitului în limitele prevăzute de legile/deciziile bugetare anuale.** Respectiv, soldurile în FAOAM, înregistrate la data încheierii anului bugetar, rămân în conturi și pot fi utilizate pentru acoperirea deficitului în limita prevăzută de legea anuală a FAOAM. FAOAM se administrează independent de alte componente ale bugetului public național de către Compania Națională de Asigurări în Medicină (CNAM).

Detalierea modului de constituire și administrare a fondurilor asigurării obligatorii de asistență medicală, precum și modalitatea de repartizare și utilizare a mijloacelor financiare acumulate în aceste fonduri este reglementată de Regulamentul cu privire la modul de constituire și administrare a fondurilor asigurării obligatorii de asistență medicală. Corectitudinea distribuirii și utilizării soldurilor de mijloace bănești este monitorizată de Consiliul de administrare al CNAM, iar modul de aprobare și executare a FAOAM sunt supuse auditului anual extern, executat de Curtea de Conturi, raportul fiind prezentat plenului Parlamentului.

Modalitatea de repartizare a mijloacelor financiare acumulate din veniturile FAOAM, conform Regulamentului cu privire la modul de constituire și administrare a fondurilor asigurării obligatorii de asistență medicală, a suferit modificări în anul 2008, 2010, 2011, 2012 și 2016.

Acestea sunt sumarizate în tabelul de mai jos:

Tabel 2. Modalitatea de repartizare conform Legii, în %

| | 2002 | 2008 | 2010 | 2011 | 2012 | 2016 |
|------------------------|------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|
| Fondul de bază | 94% | Nu mai puțin de 94% | Nu mai puțin de 94% | Nu mai puțin de 94% | Nu mai puțin de 94% | Nu mai puțin de 94% |
| Fondul de rezervă | 2% | 2% | 2% | 1.5% | 1% | Până la 1% |
| Fondul de profilaxie | 2% | 2% | 1% | 1% | 1% | 1% |
| Fondul de dezvoltare | - | - | 1% | 1.5% | 2% | Până la 2% |
| Fondul de administrare | 2% | Până la 2% | Până la 2% | Până la 2% | Până la 2% | Până la 2% |

Conform Regulamentului menționat, **Fondului de bază** îi revine nu mai puțin de 94% din totalul mijloacelor financiare acumulate. Mijloacele financiare acumulate în fondul de bază se utilizează pentru acoperirea cheltuielilor necesare realizării Programului unic al asigurării obligatorii de asistență medicală, care include:

1. Asistența medicală urgentă la etapa prespitalicească
2. Asistența medicală primară
3. Asistența medicală specializată de ambulator
4. Asistența medicală spitalicească
5. Alte servicii aferente asistentei medicale.

Ponderea **Fondului de rezervă** a scăzut de la 2% din totalul FAOAM în 2002, la 1.5% în 2011, apoi la 1% în 2012 și la mai puțin de 1% în 2016. Mijloacele financiare, acumulate în fondul de rezervă se utilizează pentru:

1. Acoperirea cheltuielilor suplimentare, legate de îmbolnăviri și afecțiuni urgente, a căror rată anuală depășește media luată în baza calculării Programului unic pentru anul respectiv.
2. Compensarea diferenței dintre cheltuielile efective legate de achitarea serviciilor medicale curente și contribuțiile acumulate (veniturile așteptate) în fondul de bază.

Ponderea **Fondului de profilaxie** a scăzut de la 2% din totalul FAOAM în 2002, la 1% din totalul FAOAM în 2010. Mijloacele financiare, acumulate în fondul măsurilor de profilaxie, se utilizează pentru:

1. Realizarea măsurilor de reducere a riscurilor de îmbolnăvire, inclusiv prin imunizări și alte metode de profilaxie primară și secundară.
2. Efectuarea examinărilor profilactice în scopul depistării precoce a îmbolnăvirilor.
3. Finanțarea manifestărilor și activităților cu menirea de a promova un mod de viață sănătos.
4. Achiziționarea, în baza hotărârii de Guvern, a dispozitivelor medicale, echipamentului, medicamentelor și consumabilelor pentru realizarea măsurilor de reducere a riscului de îmbolnăvire și de tratament în caz de urgențe de sănătate publică.
5. Alte activități de profilaxie și prevenire a riscurilor de îmbolnăvire, acceptate pentru finanțare în bază de proiecte, conform regulamentului aprobat de Ministerul Sănătății și CNAM.

Fondul de dezvoltare a apărut în anul 2010, cu o pondere de 1% din totalul FAOAM. Aceasta a continuat să crească la 1.5% în 2011, și la 2% din totalul FAOAM în 2012. Mijloacele financiare acumulate în fondul de dezvoltare sînt destinate sporirii calității serviciilor medicale, eficienței și randamentului instituțiilor și se utilizează preponderent pentru:

1. Procurarea utilajului medical performant și a mijloacelor de transport.
2. Implementarea noilor tehnologii de încălzire, de prelucrare a deșeurilor medicale și de alimentare cu apă.
3. Modernizarea și optimizarea clădirilor și infrastructurii.
4. Implementarea sistemelor și tehnologiilor informaționale.

Fondului de administrare îi revine până la 2% din totalul FAOAM. Mijloacele financiare acumulate în fondul de administrare se utilizează pentru:

1. Salarizarea personalului angajat al Companiei.
2. Acoperirea cheltuielilor de deplasare; întreținerea sistemului informațional și infrastructurii organizatorice.
3. Cheltuieli operaționale.
4. Procurarea mijloacelor fixe, a utilajului necesar cu efectuarea defalcărilor de amortizare.
5. Cheltuieli de gospodărie și birotică.
6. Instruirea și perfecționarea cadrelor.
7. Alte activități ce țin de administrarea CNAM.

Conform articolului 14 din Regulamentul menționat, CNAM poate redistribui, în funcție de necesități și cu acordul consiliului de administrație, mijloacele financiare acumulate în fondul de rezervă între celelalte fonduri de asigurare obligatorie de asistență medicală. Totuși, acesta nu reglementează modul distribuirii în fonduri a soldurilor de mijloace bănești constituite în urma executării FAOAM în anul bugetar precedent.

Un aspect deosebit de important pentru acest studiu, în special privind modul de formare al fondului de rezervă, este faptul ca în anul 2020, prin art. V din Legea nr. 60 din 23 aprilie 2020 privind instituirea unor măsuri de susținere a activității de întreprinzător și modificarea unor acte normative, se abrogă articolul 16 alineatul (2¹) al Legii cu privire la asigurarea obligatorie de asistență medicală. Norma abrogată care ținea transparența și previzibilitatea soldurilor FAOAM, prevedea că soldurile de mijloace bănești constituite în urma executării fondurilor asigurării obligatorii de asistență medicală în anul bugetar precedent se transferă pentru anul de gestiune următor, fiind repartizate prin legea anuală a fondurilor asigurării obligatorii de asistență medicală sau prin rectificarea legii fondurilor asigurării obligatorii de asistență medicală pentru anul respectiv, conform următoarelor cote: 25% – în fondul pentru achitarea serviciilor medicale, 25% – în fondul de rezervă al asigurării obligatorii de asistență medicală, 50% – în fondul de dezvoltare și modernizare a prestatorilor publici de servicii medicale.

Istoricul constituirii fondurilor AOAM pentru perioada anilor 2009 – 2020

După cum s-a menționat, veniturile FAOAM se formează preponderent din primele de asigurări obligatorii de asistență medicală. În perioada analizată, mărimea primei în contribuție procentuală a fost stabilită la cota de 7% în 2009-2013, în 2008 – de 8%, iar începând cu 2015 contribuția procentuală este de 9%, divizată egal între angajat și angajator. Din 2021, prima în formă de contribuție procentuală la salariu se menține la 9%, dar este suportată integral de angajat.

Ce ține de prima în formă de sumă fixă, aceasta a crescut de la 2 638 lei în 2009 până la 4 056 lei în 2014, și de atunci, prin derogare de la prevederile legale, aceasta se menține artificial la suma fixă de 4 056 lei.

Tabel 3. Evoluția principalilor indicatori

| | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|---|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Veniturile FAOAM (mIn, Lei) | 2 879 | 3 424 | 3 637 | 3 870 | 4 161 | 4 638 | 5 063 | 5 764 | 6 257 | 6 877 | 7 636 | 8 542 |
| Ponderea transferurilor din BS, % | 51 | 56 | 55 | 53 | 52 | 47 | 42 | 41 | 40 | 38 | 37 | 41 |
| Cheltuielile fondurilor AOAM (mIn, Lei) | 3 071 | 3 368 | 3 616 | 3 951 | 4 226 | 4 680 | 5 153 | 5 673 | 6 261 | 6 714 | 7 490 | 8 405 |
| Ponderea cheltuielilor FAOAM în PIB, % | 5,2 | 4,7 | 4,4 | 4,5 | 4,3 | 4,2 | 4,3 | 4,2 | 4,2 | 3,5 | 3,6 | - |
| Mărimea primei în cotă% | 7 | 7 | 7 | 7 | 7 | 8 | 9 | 9 | 9 | 9 | 9 | 9 |
| Mărimea primei în sumă fixă (Lei) | 2 638 | 2 478 | 2 772 | 2 982 | 3 318 | 4 056 | 4 056 | 4 056 | 4 056 | 4 056 | 4 056 | 4 056 |

Se observă că ponderea **transferurilor din bugetul de stat este în continuă scădere**, de la 51 procente în 2009 la 41 procente în 2019, chiar dacă a înregistrat o creștere în 2010 și 2011 până la 56 și 55 procente. Această tendință de descreștere este una alarmantă în condițiile în care numărul persoanelor care se asigură din contul bugetului de stat este în creștere.

Dinamica veniturilor și cheltuielilor aprobate ale FAOAM

În totalul veniturilor FAOAM, primele în formă de contribuție procentuală la salariu dețin întâietate începând cu anul 2014. Până în 2014, cea mai mare parte din veniturile FAOAM era asigurată de transferurile de la Bugetul de Stat.

Conform planului aprobat, rata anuală medie de creștere a veniturilor FAOAM în perioada 2009 – 2020 este de 8%, cu cea mai mare rată de creștere de 16% înregistrată în anul 2014. Aceasta se datorează creșterii cotei procentuale de la 7% la 8% pentru primele sub formă de contribuție procentuală la salariu și alte recompense.

Tabel 4. Evoluția veniturilor aprobate ale FAOAM, în mln. Lei

| Venituri, mln. Lei | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|---------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Prime în cotă % | 1 582 | 1 406 | 1 642 | 1 750 | 1 849 | 2 332 | 2 730 | 3 167 | 3 449 | 3 834 | 4 360 | 5 205 |
| Prime în sumă fixă | 53 | 43 | 43 | 61 | 74 | 110 | 104 | 93 | 93 | 90 | 107 | 125 |
| Alte venituri | 16 | 8 | 4 | 12 | 12 | 12 | 7 | 7 | 7 | 7 | 28 | 48 |
| Transferuri de la BS | 1 821 | 1 926 | 1 984 | 2 159 | 2 143 | 2 269 | 2 320 | 2 572 | 2 593 | 2 728 | 2 831 | 3 006 |
| Total | 3 471 | 3 383 | 3 673 | 3 982 | 4 078 | 4 724 | 5 160 | 5 839 | 6 142 | 6 659 | 7 326 | 8 383 |
| <i>Variația, mil. Lei</i> | | (88) | 290 | 309 | 96 | 645 | 437 | 678 | 303 | 517 | 667 | 1 057 |
| <i>Variația, %</i> | | -3% | 9% | 8% | 2% | 16% | 9% | 13% | 5% | 8% | 10% | 14% |

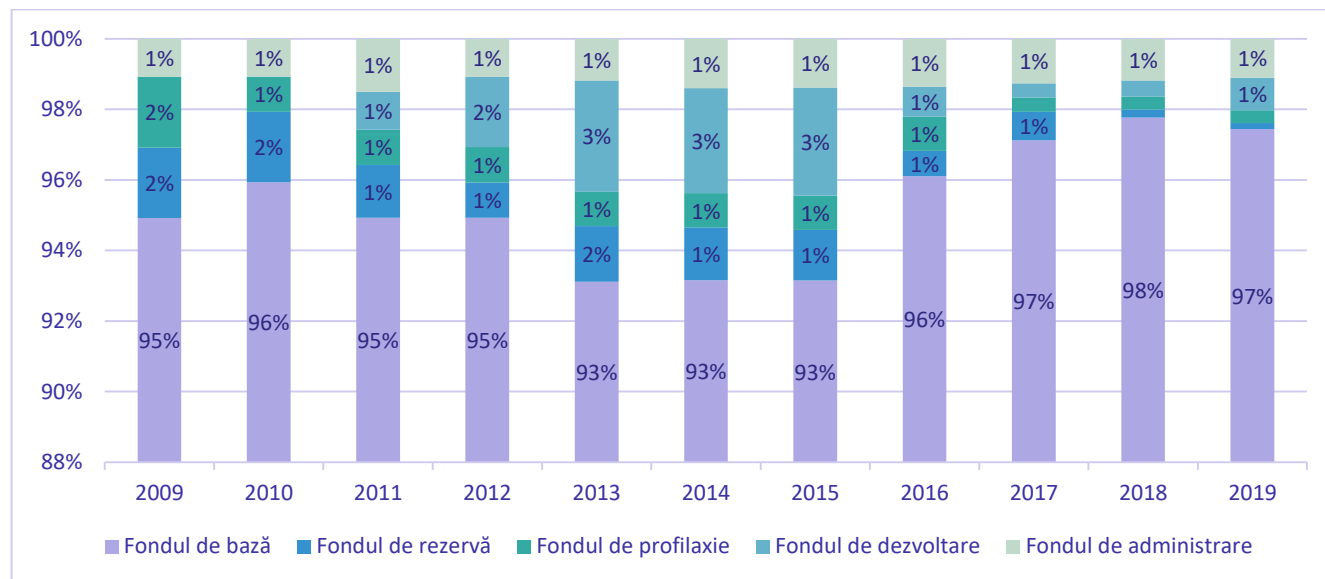
Conform planului aprobat, rata anuală medie de creștere a cheltuielilor FAOAM în perioada 2009 – 2020 este de 8%, cu cea mai mare rată de creștere de 15% înregistrată în anul 2014.

Tabel 5. Evoluția cheltuielilor aprobate ale FAOAM, în mln. Lei

| Cheltuieli, mln. Lei | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|---------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Fondul de bază | 3 295 | 3 246 | 3 487 | 3 780 | 3 891 | 4 494 | 4 900 | 5 611 | 6 055 | 6 510 | 7 333 | 8 226 |
| Fondul de rezervă | 69 | 68 | 55 | 40 | 66 | 72 | 76 | 42 | 51 | 15 | 13 | 10 |
| Fondul de profilaxie | 69 | 34 | 37 | 40 | 41 | 47 | 51 | 57 | 25 | 25 | 27 | 40 |
| Fondul de dezvoltare | - | - | 40 | 80 | 132 | 144 | 161 | 50 | 25 | 30 | 70 | 20 |
| Fondul de administrare | 38 | 36 | 55 | 43 | 50 | 67 | 73 | 79 | 79 | 79 | 83 | 87 |
| Total | 3 471 | 3 383 | 3 673 | 3 982 | 4 178 | 4 824 | 5 260 | 5 839 | 6 234 | 6 659 | 7 526 | 8 383 |
| <i>Variația, mil. Lei</i> | | (88) | 290 | 309 | 196 | 645 | 437 | 578 | 396 | 425 | 867 | 857 |
| <i>Variația, %</i> | | -3% | 9% | 8% | 5% | 15% | 9% | 11% | 7% | 7% | 13% | 11% |

Ce ține de modul de repartizare a FAOAM, pe parcursul perioadei analizate, cea mai mare parte din cheltuielile aprobate ale FAOAM este reprezentată de cheltuielile Fondului de bază.

Figura 2. Modul de repartizare a cheltuielilor aprobate ale FAOAM, în %



Sinteza dinamicii repartizării FAOAM aprobate în perioada 2009-2019 este reflectată în Tabelul 6. Astfel, Fondul de bază deține 95 – 96% din FAOAM pe parcursul 2009-2012, după care descrește la 93% pe parcursul 2013-2015 și apoi, crește la 96-98% în perioada 2016-2020. Ponderea fondului de rezervă din FAOAM s-a micșorat treptat de la 2% pe parcursul anilor 2009-2010 la mai puțin de 1% începând cu anul 2016. Aceeași tendință de descreștere este valabilă și pentru Fondul de profilaxie, care de la 2% în anul 2009, a scăzut la 1% pe parcursul anilor 2010 – 2016, și la mai puțin de 1% începând cu 2017. Ponderea Fondului de dezvoltare a crescut până la 3% din totalul FAOAM în perioada 2012-2015. Fondul de administrare deține puțin peste 1% din FAOAM în mod stabil în fiecare an.

Tabel 6. Modul de repartizare a cheltuielilor aprobate ale FAOAM, în %

| | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Fondul de bază | 94,9 | 95,9 | 94,9 | 94,9 | 93,1 | 93,2 | 93,1 | 96,1 | 97,1 | 97,8 | 97,4 | 98,1 |
| Fondul de rezervă | 2,0 | 2,0 | 1,5 | 1,0 | 1,6 | 1,5 | 1,4 | 0,7 | 0,8 | 0,2 | 0,2 | 0,1 |
| Fondul de profilaxie | 2,0 | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 0,4 | 0,4 | 0,4 | 0,5 |
| Fondul de dezvoltare | 0,0 | 0,0 | 1,1 | 2,0 | 3,1 | 3,0 | 3,1 | 0,9 | 0,4 | 0,5 | 0,9 | 0,2 |
| Fondul de administrare | 1,1 | 1,1 | 1,5 | 1,1 | 1,2 | 1,4 | 1,4 | 1,4 | 1,3 | 1,2 | 1,1 | 1,0 |

Executarea și rectificarea fondurilor AOAM, inclusiv a fondului de rezervă, formarea și utilizarea soldurilor FAOAM la început de an pentru perioada 2009 – 2020

Dinamica veniturilor și cheltuielilor executate ale FAOAM

Veniturile executate ale FAOAM au înregistrat în mod constant rate pozitive de variație pe toată perioada arătată în Tabelul 7. Rata anuală medie de creștere în perioada 2009 – 2020 este de 10,4%. Cea mai mare creștere din această perioadă, de 19 puncte procentuale a fost înregistrată în anul 2010.

Tabel 7. Evoluția veniturilor executate ale FAOAM, în mln. Lei

| Venituri, mln. Lei | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|---------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Prime în cotă | 1 338 | 1 446 | 1 576 | 1 723 | 1 875 | 2 320 | 2 764 | 3 153 | 3 542 | 4 007 | 4 645 | 4 800 |
| Prime în sumă fixă | 38 | 40 | 60 | 74 | 92 | 95 | 90 | 87 | 107 | 110 | 123 | 139 |
| Alte venituri | 46 | 11 | 16 | 29 | 33 | 23 | 11 | 11 | 15 | 32 | 55 | 69 |
| Transferuri de la BS | 1 457 | 1 927 | 1 984 | 2 043 | 2 161 | 2 200 | 2 198 | 2 513 | 2 593 | 2 728 | 2 814 | 3 534 |
| Total | 2 879 | 3 424 | 3 637 | 3 870 | 4 161 | 4 638 | 5 063 | 5 764 | 6 257 | 6 877 | 7 636 | 8 542 |
| <i>Variația, mln. Lei</i> | | 546 | 212 | 233 | 291 | 477 | 425 | 701 | 492 | 621 | 759 | 906 |
| <i>Variația, %</i> | | 19% | 6% | 6% | 8% | 11% | 9% | 14% | 9% | 10% | 11% | 12% |

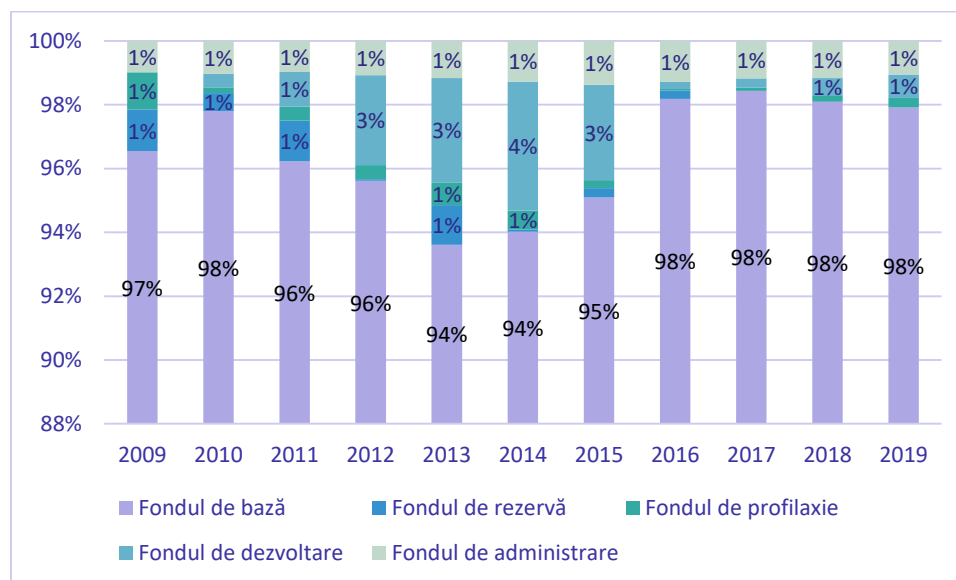
Cheltuielile executate din FAOAM au înregistrat în mod constant rate pozitive de variație pe toată perioada arătată în tabelul 8. Rata anuală medie de creștere în perioada 2009 – 2020 este de 9,6%. Cea mai mare creștere din această perioadă, de 12 puncte procentuale a fost înregistrată în anul 2019 și 2020, redată în Tabelul 8. Astfel, se observă o creștere concomitentă a veniturilor și cheltuielilor FAOAM. Ca atare, în perioada 2009-2020, rata anuală medie de creștere a veniturilor FAOAM a fost mai mare decât rata medie anuală de creștere a cheltuielilor FAOAM.

Tabel 8. Evoluția cheltuielilor executate ale FAOAM, în mln. Lei

| Cheltuieli, mln. Lei | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|---------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Fondul de bază | 2 965 | 3 294 | 3 479 | 3 778 | 3 956 | 4 400 | 4 900 | 5 570 | 6 163 | 6 586 | 7 334 | |
| Fondul de rezervă | 40 | 19 | 46 | 2 | 53 | 3 | 15 | 15 | - | - | - | |
| Fondul de profilaxie | 36 | 6 | 16 | 18 | 30 | 28 | 13 | 3 | 6 | 12 | 22 | |
| Fondul de dezvoltare | - | 14 | 39 | 111 | 138 | 189 | 154 | 13 | 19 | 38 | 55 | |
| Fondul de administrare | 30 | 35 | 35 | 42 | 49 | 60 | 71 | 73 | 73 | 78 | 79 | |
| Total | 3 071 | 3 368 | 3 616 | 3 951 | 4 226 | 4 680 | 5 152 | 5 673 | 6 261 | 6 714 | 7 490 | 8 405 |
| <i>Variația, mln. Lei</i> | | 296 | 248 | 335 | 275 | 453 | 473 | 521 | 587 | 453 | 776 | 915 |
| <i>Variația, %</i> | | 10% | 7% | 9% | 7% | 11% | 10% | 10% | 10% | 7% | 12% | 12% |

Ce ține de executarea cheltuielilor FAOAM, se observă tendința că **ponderea fondului de bază din totalul FAOAM este întotdeauna mai mare cu 1-2% comparativ cu cea aprobată**. Această creștere a ponderii cheltuielilor executate din fondul de bază are loc din contul celorlalte fonduri ale FAOAM, în special al Fondului de rezervă și al Fondului de profilaxie.

Figura 4. Modul de repartizare a cheltuielilor executate, în %



Conform Tabelului 9, la executare, Fondul de bază deține 97% și 98% din totalul FAOAM pe parcursul anilor 2009-2010, descrește la 96% din totalul FAOAM pe parcursul anilor 2011-2012, descrește la 94% din totalul FAOAM pe parcursul 2013-2014, ca apoi să crească până la 98% din totalul FAOAM începând cu anul 2016 până în 2019. Fondul de administrare are o pondere constantă pe parcursul anilor 2009 – 2020 de 1,1-1,2% din totalul FAOAM. Fondul de dezvoltare a obținut de la 3% la 4% pe parcursul anilor 2012-2015.

Cu excepția anului 2009, Fondul de rezervă și Fondul de profilaxie dețin, în fiecare an, o pondere de până la 1% din totalul FAOAM executate. În perioada anilor 2009, 2011 și 2013 fondul de rezervă a înregistrat cele mai înalte rate de executare, de 1,3% și respectiv 1,2%, iar începând cu anul 2014, se observă tendința diminuării constante în executare, înregistrând o pondere de executare a fondului de rezervă, în anul 2014 de 0,1 puncte procentuale, în anii 2015-2016 de 0,3 puncte procentuale, iar din 2017 până în 2019 – zero procente.

Tabel 9. Modul de repartizare a cheltuielilor executate, în %

| | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Fondul de bază | 96,5 | 97,8 | 96,2 | 95,6 | 93,6 | 94,0 | 95,1 | 98,2 | 98,4 | 98,1 | 97,9 |
| Fondul de rezervă | 1,3 | 0,6 | 1,3 | 0,1 | 1,2 | 0,1 | 0,3 | 0,3 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Fondul de profilaxie | 1,2 | 0,2 | 0,4 | 0,4 | 0,7 | 0,6 | 0,3 | 0,0 | 0,1 | 0,2 | 0,3 |
| Fondul de dezvoltare | 0,0 | 0,4 | 1,1 | 2,8 | 3,3 | 4,0 | 3,0 | 0,2 | 0,3 | 0,6 | 0,7 |
| Fondul de administrare | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 1,1 | 1,2 | 1,3 | 1,4 | 1,3 | 1,2 | 1,2 | 1,1 |

Evaluarea rectificării și executării fondurilor AOAM

Elaborarea anuală a proiectului Legii FAOAM este realizată în baza Cadrului bugetar pe termen mediu. Conform principiului previzibilității și sustenabilității, politica bugetar-fiscală și prognozele macrobugetare pe termen mediu, pe baza cărora se fundamentează bugetele anuale, se elaborează în conformitate cu regulile bugetar-fiscale stabilite de Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale și se actualizează periodic pentru a asigura stabilitate macroeconomică și sustenabilitate finanțelor publice pe termen mediu și lung. Credibilitatea unui buget reprezintă faptul că acest buget este unul realist, adică este executat după cum este planificat.

În 2009, veniturile aprobate erau superioare celor executate, adică s-a planificat mai mult, însă nu s-a reușit colectarea acestora în condițiile crizei economice. Chiar dacă cheltuielile executate au fost mai mici decât cele planificate, adică executarea a fost prudentă, în condițiile crizei, nerealizarea veniturilor planificate a generat un deficit bugetar de 192 milioane lei, care a fost acoperit integral din contul soldului pozitiv de 545,5 milioane lei, format la situația din 01.01.2009. Ca urmare, la 31.12.2009, soldul fondurilor AOAM a constituit 353 milioane lei. Se constată că existența unor rezerve în fonduri diminuează impactul negativ al eventualelor șocuri financiare și epidemice. Începând cu anul 2017, s-a conturat tendința prin care veniturile aprobate sunt mai mici decât cele executate, ce demonstrează pe de o parte abordare prudentă în planificare, însă în consecință duce la necesitatea precizării parametrilor planificați prin modificarea legilor anuale privind FAOAM.

În tabele prezentate mai jos paramaterii analizați au fost indicați convențional **A** – aprobat, **P** – precizat, **E** – executat.

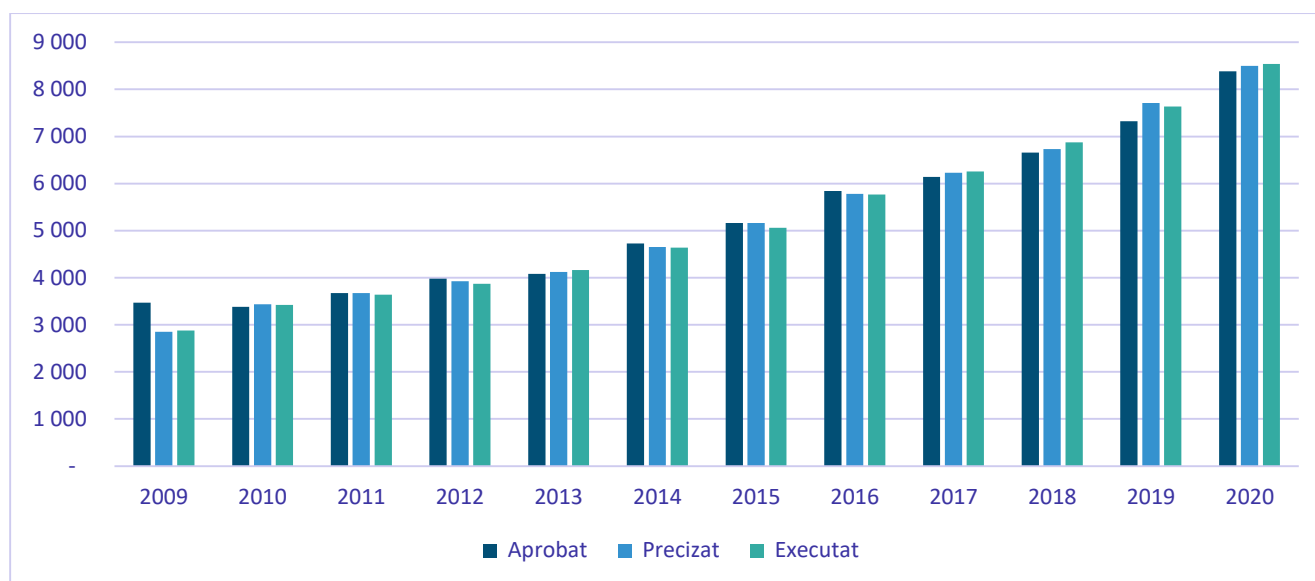
Tabel 10. Veniturile FAOAM

| Venituri, mil. Lei | 2009 | | | 2010 | | | 2011 | | | 2012 | | |
|---------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| | A | P | E | A | P | E | A | P | E | A | P | E |
| Prime în cotă | 1 582 | 1 310 | 1 338 | 1 406 | 1 457 | 1 446 | 1 642 | 1 642 | 1 576 | 1 750 | 1 750 | 1 723 |
| Prime în sumă fixă | 53 | 39 | 38 | 43 | 43 | 40 | 43 | 43 | 60 | 61 | 61 | 74 |
| Alte venituri | 16 | 45 | 46 | 8 | 8 | 11 | 4 | 4 | 16 | 12 | 12 | 29 |
| Transferuri de la BS | 1 821 | 1 457 | 1 457 | 1 926 | 1 926 | 1 927 | 1 984 | 1 984 | 1 984 | 2 159 | 2 104 | 2 043 |
| Total | 3 471 | 2 851 | 2 879 | 3 383 | 3 434 | 3 424 | 3 673 | 3 673 | 3 637 | 3 982 | 3 928 | 3 870 |
| Executat față de Aprobat | | | 83% | | | 101% | | | 99% | | | 97% |
| Executat față de Precizat | | | 101% | | | 100% | | | 99% | | | 99% |

| 2013 | | | 2014 | | | 2015 | | | 2016 | | |
|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| A | P | E | A | P | E | A | P | E | A | P | E |
| 1 849 | 1 849 | 1 875 | 2 332 | 2 332 | 2 320 | 2 730 | 2 730 | 2 764 | 3 167 | 3 167 | 3 153 |
| 74 | 74 | 92 | 110 | 110 | 95 | 104 | 104 | 90 | 93 | 93 | 87 |
| 12 | 28 | 33 | 12 | 12 | 23 | 7 | 7 | 11 | 7 | 7 | 11 |
| 2 143 | 2 168 | 2 161 | 2 269 | 2 200 | 2 200 | 2 320 | 2 320 | 2 198 | 2 572 | 2 513 | 2 513 |
| 4 078 | 4 119 | 4 161 | 4 724 | 4 654 | 4 638 | 5 160 | 5 160 | 5 063 | 5 839 | 5 779 | 5 764 |
| | | 102% | | | 98% | | | 98% | | | 99% |
| | | 101% | | | 100% | | | 98% | | | 100% |

| 2017 | | | 2018 | | | 2019 | | | 2020 | | |
|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| A | P | E | A | P | E | A | P | E | A | P | E |
| 3 449 | 3 521 | 3 542 | 3 834 | 3 888 | 4 007 | 4 360 | 4 740 | 4 645 | 5 205 | 4 763 | 4 800 |
| 93 | 103 | 107 | 90 | 103 | 110 | 107 | 119 | 123 | 125 | 135 | 139 |
| 7 | 12 | 15 | 7 | 14 | 32 | 28 | 37 | 55 | 48 | 69 | 69 |
| 2 593 | 2 593 | 2 593 | 2 728 | 2 728 | 2 728 | 2 831 | 2 814 | 2 814 | 3 006 | 3 534 | 3 534 |
| 6 142 | 6 229 | 6 257 | 6 659 | 6 733 | 6 877 | 7 326 | 7 710 | 7 636 | 8 383 | 8 501 | 8 542 |
| | | 102% | | | 103% | | | 104% | | | 102% |
| | | 100% | | | 102% | | | 99% | | | 100% |

Figura 3. Evoluția veniturilor FAOAM, mln. Lei



Cu excepția anilor 2013, 2017, 2018 și 2020, cheltuielile totale aprobate sunt întotdeauna mai mari decât cheltuielile totale executate. Pe toată perioada analizată, cheltuielile executate reprezintă între 97% - 100% din prevederile aprobate și între 94% - 101% din prevederile precizate. Executarea fondului de rezervă, reprezintă doar 5% din prevederile aprobate în anul 2012 (2 milioane executate comparativ cu 40 milioane aprobate) și 2014 (3 milioane executate comparativ cu 72 milioane aprobate). În 2015 s-au aprobat 76 milioane lei, dar s-au executat 15 milioane lei, ceea ce reprezintă 20% din prevederile aprobate, iar în 2016, s-au aprobat 42 milioane lei, dar s-au executat 15 milioane lei, ceea ce constituie 36% din prevederile aprobate.

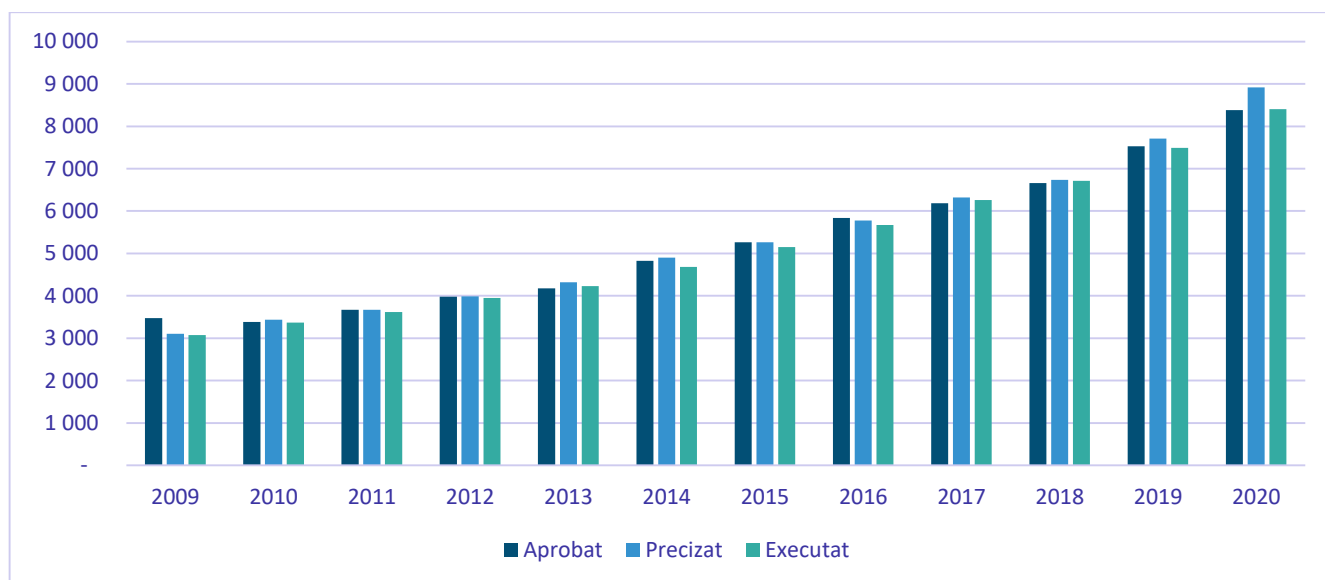
Tabel 11. Cheltuielile FAOAM

| Cheltuieli, mil. Lei | 2009 | | | 2010 | | | 2011 | | | 2012 | | |
|----------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| | A | P | E | A | P | E | A | P | E | A | P | E |
| Fondul de bază | 3 295 | 2 973 | 2 965 | 3 246 | 3 297 | 3 294 | 3 487 | 3 487 | 3 479 | 3 780 | 3 778 | 3 778 |
| Fondul de rezervă | 69 | 40 | 40 | 68 | 50 | 19 | 55 | 55 | 46 | 40 | 10 | 2 |
| Fondul de profilaxie | 69 | 57 | 36 | 34 | 34 | 6 | 37 | 37 | 16 | 40 | 40 | 18 |
| Fondul de dezvoltare | - | - | - | - | 17 | 14 | 40 | 40 | 39 | 80 | 115 | 111 |
| Fondul de administrare | 38 | 31 | 30 | 36 | 36 | 35 | 55 | 55 | 35 | 43 | 43 | 42 |
| Total | 3 471 | 3 101 | 3 071 | 3 383 | 3 434 | 3 368 | 3 673 | 3 673 | 3 616 | 3 982 | 3 985 | 3 951 |
| <i>Executat față de Aprobat</i> | | | 88% | | | 100% | | | 98% | | | 99% |
| <i>Executat față de Precizat</i> | | | 99% | | | 98% | | | 98% | | | 99% |

| 2013 | | | 2014 | | | 2015 | | | 2016 | | |
|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| A | P | E | A | P | E | A | P | E | A | P | E |
| 3 891 | 3 956 | 3 956 | 4 494 | 4 521 | 4 400 | 4 900 | 4 900 | 4 900 | 5 611 | 5 611 | 5 570 |
| 66 | 91 | 53 | 72 | 60 | 3 | 76 | 76 | 15 | 42 | 42 | 15 |
| 41 | 41 | 30 | 47 | 37 | 28 | 51 | 51 | 13 | 57 | 18 | 3 |
| 132 | 182 | 138 | 144 | 219 | 189 | 161 | 161 | 154 | 50 | 30 | 13 |
| 50 | 50 | 49 | 67 | 67 | 60 | 73 | 73 | 71 | 79 | 79 | 73 |
| 4 178 | 4 319 | 4 226 | 4 824 | 4 904 | 4 680 | 5 260 | 5 260 | 5 152 | 5 839 | 5 779 | 5 673 |
| | 101% | | | | 97% | | | 98% | | | 97% |
| | 98% | | | | 95% | | | 98% | | | 98% |

| 2017 | | | 2018 | | | 2019 | | | 2020 | | |
|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| A | P | E | A | P | E | A | P | E | A | P | E |
| 6 055 | 6 170 | 6 163 | 6 510 | 6 586 | 6 586 | 7 333 | 7 517 | 7 334 | 8 383 | 8 760 | 8 405 |
| 51 | 46 | - | 15 | 15 | - | 13 | 13 | - | 10 | 10 | - |
| 25 | 6 | 6 | 25 | 13 | 12 | 27 | 27 | 22 | 40 | 40 | - |
| 25 | 25 | 19 | 30 | 40 | 38 | 70 | 70 | 55 | 20 | 20 | - |
| 79 | 75 | 73 | 79 | 79 | 78 | 83 | 83 | 79 | 87 | 87 | - |
| 6 234 | 6 321 | 6 261 | 6 659 | 6 733 | 6 714 | 7 526 | 7 710 | 7 490 | 8 383 | 8 917 | 8 405 |
| | 100% | | | 101% | | | 100% | | | 100% | |
| | 99% | | | 100% | | | 97% | | | 94% | |

Figura 4. Evoluția cheltuielilor FAOAM, mln. Lei



Analiza Fondului de rezervă

Utilitatea unui fond de rezervă constă în flexibilitatea pe care o conferă în executarea bugetului anual, în special pentru acoperirea unor cheltuieli neprevăzute sau urgente. Oportunitatea includerii în buget a unui fond de rezervă este confirmată de literatura de specialitate privind programarea bugetară care subliniază însă totodată necesitatea identificării unui echilibru privind dimensiunea unui astfel de fond. Prin urmare, un nivel prea scăzut al fondului de rezervă ar putea fi insuficient pentru a acoperi în mod operativ cheltuielile neprevăzute, în timp ce supradimensionarea acestuia ar putea conferi o autoritate prea mare executivului în angajarea unor cheltuieli în exces.

Conform cadrului legal, ponderea **Fondului de rezervă** a scăzut de la 2% din totalul FAOAM în 2002, la 1.5% în 2011, apoi la 1% în 2012 și la mai puțin de 1% în 2016. Mijloacele financiare, acumulate în fondul de rezervă se utilizează pentru:

1. Acoperirea cheltuielilor suplimentare, legate de îmbolnăviri și afecțiuni urgente, a căror rată anuală depășește media luată în baza calculării Programului unic pentru anul respectiv.
2. Compensarea diferenței dintre cheltuielile efective legate de achitarea serviciilor medicale curente și contribuțiile acumulate (veniturile așteptate) în fondul de bază.

Utilizarea Fondului de rezervă al FAOAM nu poate fi explicată, întotdeauna, prin situații neprevăzute, precum ar trebui să fie, conceptual, pentru un fond de rezervă. Utilizarea Fondului de rezervă are o evoluție variată și neuniformă și se explică preponderent de afecțiuni și îmbolnăviri urgente ce nu puteau fi prevăzute.

Tabel 12. Evoluția Fondului de rezervă, mln. Lei

| | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|----------|--------------------|------|------|------|-------|------|------|------|-------|------|------|
| Aprobat | 69 | 68 | 55 | 40 | 66 | 72 | 76 | 42 | 51 | 15 | 13 |
| | <i>Variația, %</i> | -3% | -18% | -28% | 65% | 9% | 5% | -45% | 22% | -70% | -13% |
| Precizat | 40 | 50 | 55 | 10 | 91 | 60 | 76 | 42 | 46 | 15 | 13 |
| | <i>Variația, %</i> | 26% | 9% | -82% | 827% | -34% | 26% | -45% | 10% | -67% | -13% |
| Executat | 40 | 18,6 | 46 | 2 | 53 | 3 | 15 | 15 | - | - | - |
| | <i>Variația, %</i> | -53% | 147% | -96% | 2463% | -94% | 357% | 1% | -100% | 0% | 0% |

Sinteza și evoluția datelor privind aprobarea, precizarea și utilizarea fondului de rezervă este redată în tabelul 12, iar în urma analizei acestora putem afirma că suma aprobată anual are o tendință în scădere, de la 69 milioane lei în 2009, la 13 milioane lei în 2019, și o variație anuală negativă de până la 70 procente în anul 2018 comparativ cu anul 2017. Executarea fondului de rezervă atestă o tendință negativă, de la 40 milioane lei în 2009 până la 0 milioane lei în anii 2017-2019. În valoare absolută, cea mai înaltă executare a fondului de rezervă a fost înregistrată în anii 2009, 2010, 2011 și 2013, de 40 milioane lei, 19 milioane lei, 46 milioane lei și, respectiv 53 milioane lei.

În 2009, din cele 40 milioane lei utilizate, s-au repartizat preponderent pentru achitarea serviciilor acordate persoanelor neasigurate în cadrul asistenței medicale urgente la etapa prespitalicească și primare – 29,3 milioane lei, iar pentru tratamentul în staționar a bolnavilor cu gripă pandemică A(H1N1) au fost achitate 10,4 milioane lei. În același an 2009, din fondul de profilaxie tot pentru gripa pandemică A(H1N1) s-au utilizat 27,6 milioane lei - procurarea de medicament antiviral specific (Oseltamivir), dezinfectanți, reactivi și consumabile de laborator, mijloace de protecție individuală, întru executarea Hotărârii Guvernului RM nr.658 din 06.11.2009, Hotărârii Comisiei Extraordinare Antiepidemice Republicane nr.7 din 06.11.09.

În anul 2010, cheltuielile fondului de rezervă au constituit 18,6 milioane lei, din care 18,5 milioane lei în legătură cu agravarea situației epidemiologice cu gripă pandemică A(H1N1) și în scopul acoperirii cheltuielilor suplimentare suportate de către IMS pentru spitalizarea bolnavilor cu gripă pandemică A(H1N1), pentru spitalizarea și tratarea bolnavilor respectivi.

În anul 2011, cheltuielile fondului de rezervă constituie 46 milioane lei, executarea fiind la nivelul de 83,8% din suma planificată și conform raportului de executare a FAOAM pe anul respectiv au fost destinate “acoperirii cheltuielilor suplimentare care au fost necesare pentru acordarea de servicii medicale persoanelor asigurate în condițiile prevăzute de legislație”. Același raport menționează expres “lipsa situațiilor epidemiologice la nivel național în anul 2011, care a condiționat crearea de economii la capitolul cheltuieli pentru vaccinarea populației, achiziționarea și repartizarea medicamentelor antivirale”.

În anii 2012, 2013 și în anul 2014 din fondul de rezervă a fost achitată suma de 2 milioane lei, 53 milioane lei, și respectiv de cca 3 milioane lei, pentru “compensarea diferenței dintre cheltuielile efective legate de achitarea serviciilor medicale prestate în cadrul asistenței medicale spitalicești și contribuțiile acumulate în fondul de bază”.

În anul 2015, fondul de rezervă a fost executat în sumă de cca 15 milioane lei sau la nivel de 19,7% față de prevederile anuale. Mijloacele financiare în cauză au fost utilizate pentru compensarea diferenței dintre cheltuielile efective legate de achitarea serviciilor medicale curente și contribuțiile acumulate în fondul de bază, din care 10 milioane lei au fost direcționate pentru acoperirea cheltuielilor privind încadrarea medicilor rezidenți pentru acordarea asistenței medicale populației.

În anul 2016, fondul de rezervă a fost executat în sumă de cca 15 milioane lei sau la nivel de 36,3% față de prevederile anuale. Mijloacele financiare în cauză, conform raportului de executare a FAOAM pe anul respectiv, “au fost alocate pentru compensarea diferenței dintre cheltuielile efective legate de achitarea serviciilor medicale curente și contribuțiile acumulate (veniturile așteptate) în fondul de bază, fiind direcționate la acoperirea cheltuielilor privind încadrarea medicilor rezidenți pentru acordarea asistenței medicale populației”.

În concluzie, referitor la destinația cheltuielilor utilizate din fondul de rezervă putem afirma că, în perioada analizată, resursele fondului de rezervă au fost utilizate de cel mai dese ori pentru “compensarea diferenței dintre cheltuielile efective legate de achitarea serviciilor medicale prestate în cadrul asistenței medicale spitalicești și contribuțiile acumulate în fondul de bază”, cu excepția anului 2009 și 2010 când s-a folosit și pentru tratamentul în staționar a bolnavilor cu gripă pandemică A (H1N1), cu toate că, în același an, o parte din cheltuielile legate de această situație neprevăzută a fost suportată și din fondul măsurilor de profilaxie, adică pentru procurarea de medicament antiviral specific (Oseltamivir), dezinfectanți, reactivi și consumabile de laborator, mijloace de protecție individuală. În continuare, în tabelul 13 am analizat cota executării (E) fondului de rezervă din parametrii aprobați (A), adică din sumele planificate inițial, și parametrii precizați (P), adică corecți pe parcursul anului prin modificarea legilor anuale ale FAOAM pentru a ajusta planul inițial la realitate în executare.

Tabel 13. Executarea fondului de rezervă față de suma aprobată și precizată

| Cheltuieli, mln. Lei | 2009 | | | 2010 | | | 2011 | | | 2012 | | |
|---------------------------|------|----|------|------|----|-----|------|----|-----|------|----|-----|
| | A | P | E | A | P | E | A | P | E | A | P | E |
| Fondul de rezervă | 69 | 40 | 40 | 68 | 50 | 19 | 55 | 55 | 46 | 40 | 10 | 2 |
| Executat față de aprobat | | | 58% | | | 28% | | | 84% | | | 5% |
| Executat față de precizat | | | 100% | | | 37% | | | 84% | | | 21% |

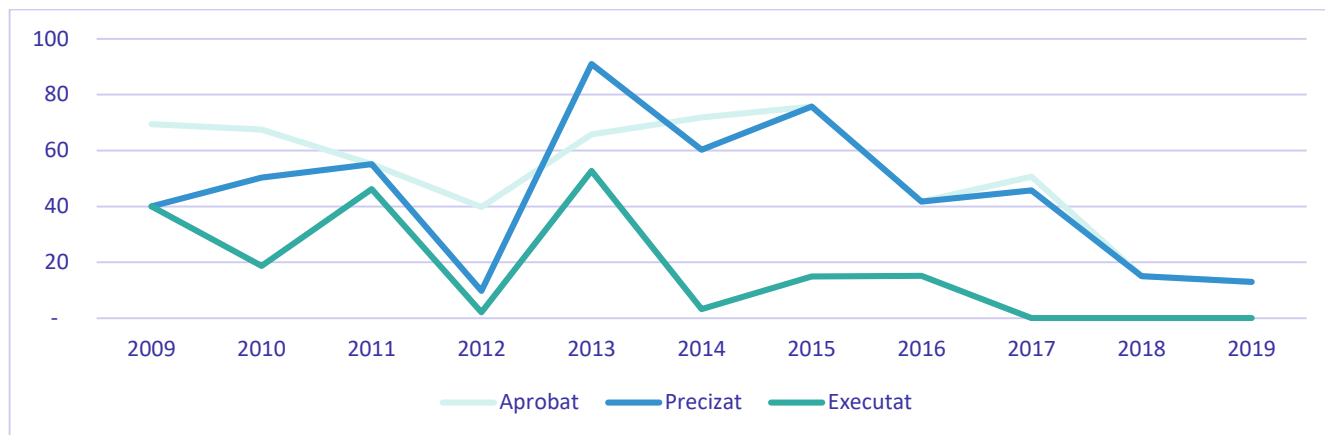
| 2013 | | | 2014 | | | 2015 | | | 2016 | | |
|------|----|-----|------|----|----|------|----|-----|------|----|-----|
| A | P | E | A | P | E | A | P | E | A | P | E |
| 66 | 91 | 53 | 72 | 60 | 3 | 76 | 76 | 15 | 42 | 42 | 15 |
| | | 80% | | | 5% | | | 20% | | | 36% |
| | | 58% | | | 5% | | | 20% | | | 36% |

| 2017 | | | 2018 | | | 2019 | | | 2020 | | |
|------|----|----|------|----|----|------|----|----|------|----|------|
| A | P | E | A | P | E | A | P | E | A | P | E |
| 51 | 46 | - | 15 | 15 | - | 13 | 13 | - | 10 | 10 | 10 |
| | | 0% | | | 0% | | | 0% | | | 100% |
| | | 0% | | | 0% | | | 0% | | | 100% |

Respectiv, din datele obținute concluzionăm că **executarea fondului de rezervă din parametrii aprobați a avut o pondere de la zero în perioada 2017-2019**, la cca 5 procente în 2012 și 2014, și pînă la cele mai mari ponderi de 80 procente în 2013, 84 procente în 2011, și de 100 de procente de 2020, însă de remarcat că în 2020 a fost aprobată cea mai mică sumă în valoare absolută, adică 10 mln lei. La rîndul său, executarea fondului de rezervă comparativ cu parametrii precizați prin modificarea legilor anuale a FAOAM înregistrează cote mai mari. Tendința absolută în parametrii precizați ai fondului de rezervă comparativ cu sumele aprobate inițial este că acestea au suferit modificări în diminuare de la 69 la 40 mln în anul 2009, de la 68 la 50 în anul 2010, de la 40 la 10 mln în 2012, de la 72 la 60 mln în 2014 și de la 51 la 46 în 2017. După cum observăm parametrii precizați s-au diminuat la modificare considerabil, iar în anul 2012 chiar cu mai mult de două ori.

Trendurile descrise pot fi urmarite și în figura de mai jos, unde prezentăm evoluția parametrilor planificați, precizați și executați ai fondului de rezervă pe perioada supusă analizei.

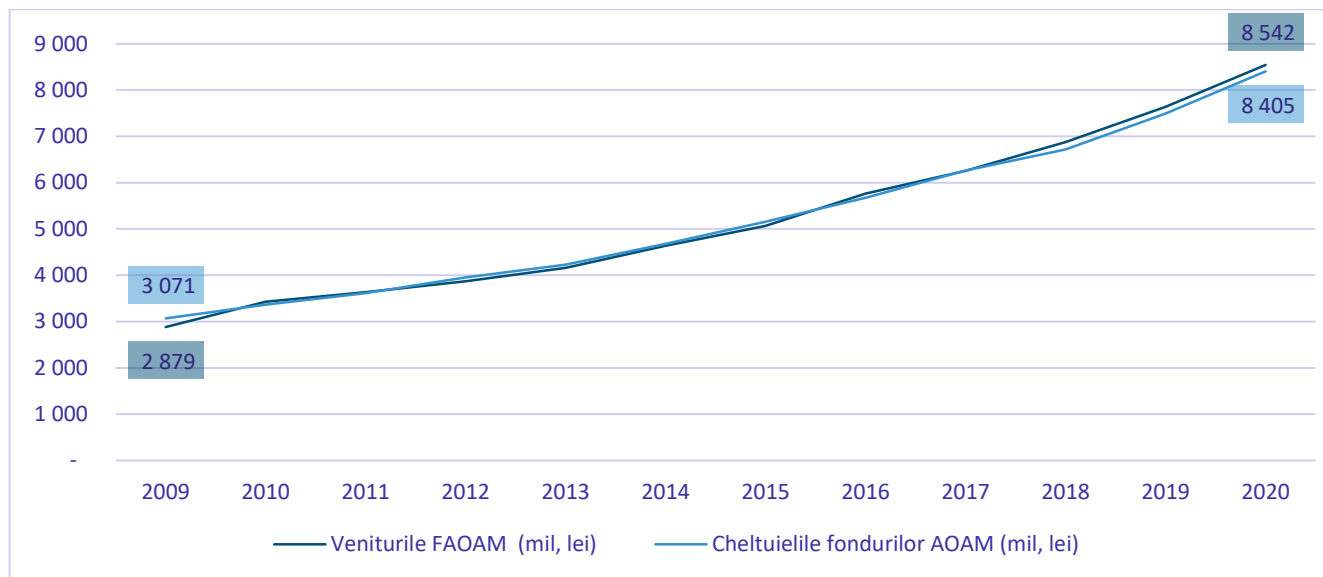
Figura 5. Evoluția Fondului de rezervă, mln. Lei



Analiza soldului FAOAM

La mod general, se observă tendința ca **veniturile FAOAM sunt superioare cheltuielilor FAOAM**. Acest lucru duce la **creșterea soldului**.

Figura 6. Evoluția FAOAM pe parcursul 2009-2020, mln. Lei



În anul 2009, marcat de criza economica, soldul bugetar a fost unul negativ, cu un deficit bugetar de 192 milioane lei. În ceea ce privește evoluția soldului se observă că, dacă în perioada 2010-2011, FAOAM erau caracterizate de un sold relativ echilibrat sau chiar excedentar, după anul 2012 acestea au trecut pe deficit. Pe parcursul anilor 2012-2015, soldul este unul negativ, înregistrând deficite bugetare de 81 milioane lei, 65 milioane lei, 42 milioane lei, și respectiv, 90 milioane lei. Deficitul bugetar se compensează din contul soldului la început de perioadă. **Pe parcursul anilor 2018-2020 FAOAM are un sold excedentar.**

Tabel 13. Analiza soldului FAOAM, mln. Lei

| | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|---------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Venituri | 2 879 | 3 424 | 3 637 | 3 870 | 4 161 | 4 638 | 5 063 | 5 764 | 6 257 | 6 877 | 7 636 | 8 542 |
| Cheltuieli | 3 071 | 3 368 | 3 616 | 3 951 | 4 226 | 4 680 | 5 152 | 5 673 | 6 261 | 6 714 | 7 490 | 8 405 |
| Sold bugetar | -192 | 57 | 21 | -81 | -65 | -42 | -90 | 91 | -4 | 163 | 147 | 137 |
| Sold la începutul perioadei | 546 | 353 | 410 | 431 | 350 | 285 | 243 | 153 | 244 | 240 | 403 | 550 |
| Sold la sfârșitul perioadei | 353 | 410 | 431 | 350 | 284 | 243 | 153 | 244 | 240 | 403 | 550 | 687 |
| Sold inc. perioad. /Venituri, % | 19% | 10% | 11% | 11% | 8% | 6% | 5% | 3% | 4% | 3% | 5% | 6% |

Conform datelor din tabel, soldul la începutul perioadei de gestiune (soldul tranzitoriu din anul precedent) comparativ cu sumele veniturilor executate a înregistrat cota maximă de 19 procente în anul 2009, care a descrescut pînă la minim 3 procente în anul 2016 și 2018 și s-a stabilizat ușor în 2019 și 2020 la 5 și respectiv 6 procente.

Experiența a 3 țări din UE cu sistem de asigurare asemănător RM în constituirea și utilizarea fondului de rezervă al AOAM

1. România

Conform art. 265 alin. (1) din Legea Nr. 95 din 2006 privind reforma în domeniul sănătății, republicată, cu modificările și completările ulterioare, Fondul Național Unic de Asigurări Sociale de Sănătate se formează din:

- Contribuții ale persoanelor fizice și juridice;
- Subvenții de la bugetul de stat;
- Dobânzi, donații, sponsorizări, venituri obținute din exploatarea patrimoniului CNAS și caselor de asigurări, precum și alte venituri, în condițiile legii;
- Sume din veniturile proprii ale Ministerului Sănătății.

Conform articolului 271 alin. (1) sumele colectate în condițiile art. 265 alin. se utilizează astfel:

- Pentru plata serviciilor medicale, medicamentelor, materialelor sanitare și a dispozitivelor medicale, inclusiv a celor acordate în baza documentelor internaționale cu prevederi în domeniul sănătății la care România este parte;
- O cotă de 3% pentru cheltuielile de administrare, funcționare și de capital ale CNAS și caselor de asigurări de sănătate. Prin legile bugetare anuale se poate aproba depășirea limitei de 3%;
- Fondul de rezervă în cotă de 1% din sumele constituite anual la nivelul CNAS, în condițiile prevăzute la art. 265.

În mod excepțional, în situații motivate, pentru acoperirea deficitului bugetului fondului, după epuizarea fondului de rezervă veniturile bugetului fondului se completează cu sume care se alocă de la bugetul de stat. Fondul de rezervă se constituie în anii în care bugetul fondului este excedentar, nu primește sume în completare de la bugetul de stat potrivit și se constituie numai după acoperirea deficitelor din anii precedenți ale bugetului fondului.

Art. 275 statutează că sumele rămase neutilizate la nivelul caselor de asigurări la sfârșitul fiecărui an se virează în contul CNAS. Sumele rămase neutilizate la nivelul CNAS la sfârșitul fiecărui an se reportează în anul următor și se utilizează pentru destinațiile prevăzute la art. 271 alin. (1).

Fondul de rezervă rămas neutilizat la finele anului se reportează în anul următor cu aceeași destinație. Utilizarea fondului de rezervă se stabilește prin legile bugetare anuale. Disponibilitățile temporare ale fondului, precum și disponibilitățile fondului de rezervă se păstrează la trezoreria statului și sunt purtătoare de dobândă. Din disponibilitățile fondului de rezervă și din excedentele înregistrate de fond din anii precedenți pot fi constituite depozite la termen la Trezoreria Statului, în condițiile stabilite prin convenție încheiată între CNAS și Ministerul Finanțelor Publice.

2. Estonia

Potrivit cadrului normativ estonian, în fondurile de asigurare obligatorie de sănătate se formează două fonduri cu scop de rezervă: rezerva legală și rezerva de risc.

Potrivit art. 38. din Legea fondului de asigurări de sănătate din Estonia, rezerva legală este formată din mijloacele Fondului de asigurări de sănătate pentru a minimiza riscurile bugetare ale fondului de asigurări de sănătate rezultate din modificările macroeconomice. **Rezerva legală se ridică la 5,4% din bugetul total.** În fiecare an, cel puțin 1 / 50 din bugetul total al fondului de asigurări de sănătate se transferă în rezerva legală, până la atingerea sau restabilirea cuantumului rezervei legale prevăzute de prezenta lege.

Rezerva legală poate fi utilizată doar ca excepție printr-un ordin al Guvernului Republicii la propunerea ministrului responsabil de domeniul sănătății. Înainte de a înainta o propunere Guvernului Republicii, ministrul responsabil pentru sănătate va asculta avizul consiliului de supraveghere al fondului de asigurări de sănătate.

Potrivit art. 39¹ din Legea menționată mai sus, rezerva de risc a fondului de asigurări de sănătate este formată din mijloacele Fondului de asigurări de sănătate pentru a minimiza riscurile care apar pentru fondul de asigurări de sănătate din obligațiile asumate. **Mărimea rezervei de risc este de 2% din bugetul cheltuielilor de sănătate (Fondul de bază) al fondului de asigurări de sănătate.** Fondurile rezervei de risc pot fi utilizate la decizia consiliului de supraveghere al fondului de asigurări de sănătate.

Conform prevederilor legale, în 2019, rezerva legală a crescut cu 9,5 milioane Euro, iar rezerva de risc cu 3,5 milioane Euro.

Tabel 14. Constituirea fondurilor de rezervă, mln. Euro

| | 2018 Planificat | 2018 Executat | 2019 Planificat | 2019 Executat |
|----------------------------|--------------------|------------------|--------------------|------------------|
| Venituri | 1 281 | 1 319 | 1 458 | 1 476 |
| Cheltuieli, inclusiv: | 1 278 | 1 299 | 1 454 | 1 438 |
| Cheltuieli fondul de bază | 1 267 | 1 288 | 1 440 | 1 424 |
| Cheltuieli de administrare | 12 | 12 | 13 | 13 |
| | | | | |
| Rezerva legală, mln. Euro | 69 | | 78 | |
| Rezerva de risc, mln. Euro | 25 | | 28 | |

3. Lituania

Conform art. 21 din Legea asigurărilor de sănătate, pentru a stabili bugetul asigurărilor de sănătate obligatorii, se va constitui o **rezervă care nu trebuie să depășească 10% din valoarea veniturilor bugetare anuale ale fondului asigurărilor de sănătate obligatorii**. Rezerva se constituie din cota de venituri care depășește cheltuielile.

Procedura de constituire a rezervei bugetului fondului asigurărilor obligatorii de sănătate este aprobată de Consiliul asigurărilor obligatorii de sănătate.

La decizia Consiliului obligatoriu de asigurări sociale de sănătate, fondurile de rezervă pot fi utilizate pentru acoperirea cheltuielilor care nu au putut fi prevăzute în momentul aprobării bugetului fondului asigurărilor obligatorii de asigurări sociale de sănătate, de asemenea, pentru a acoperi deficiența temporară a veniturilor. Reglementările din rezerva bugetară a asigurărilor obligatorii de sănătate vor fi supuse aprobării de către Consiliul asigurărilor obligatorii de sănătate.

Conform art. 22 din aceeași lege, rezerva bugetară a asigurărilor obligatorii de sănătate și alți bani temporari temporari ai bugetului fondului asigurărilor obligatorii de sănătate trebuie păstrate în instituțiile bancare în care Guvernul deține peste 50% din acțiuni sau să le investească în titluri guvernamentale sau ale Băncii Lituaniei. Veniturile primite trebuie utilizate pentru nevoile asigurării obligatorii de sănătate. Operațiunile cu bani inactiv temporari din bugetul fondului asigurărilor de sănătate obligatorii vor fi controlate de Consiliul asigurărilor obligatorii de sănătate.

Recomandări pentru îmbunătățirea modalității de constituire și utilizare a fondului de rezervă în RM, bazate pe bunele practice din alte țări și contextul bugetar din RM

Dat fiind esența conceptuală a fondului de rezervă pentru a asigura o stabilitate financiară în caz de situații neprevăzute, pe de o parte, iar pe de altă parte - modul de **utilizare sistematică a resurselor din cadrul fondului de rezervă al FAOAM nu tocmai pentru situații neprevăzute, dar pentru “compensarea diferenței dintre cheltuielile efective legate de achitarea serviciilor medicale prestate în cadrul asistenței medicale spitalicești și contribuțiile acumulate în fondul de bază”, iar a soldului - pentru acoperirea deficitului se concluzionează că de fapt soldul se utilizează în calitate de resurse de rezervă, atât pentru decalajele temporare de casă a lichidităților (venituri acumulate mai mici decât angajamente la anumite momente pe parcursul anului), cât și pentru acoperirea deficitului planificat în legile FAOAM.**

Cu regret, în unele cazuri, atât mass-media, cât și organele de control, interpretează existența soldului, precum și utilizarea acestuia nu tocmai pozitiv, ceea ce demonstrează unele deficiențe atât în reglementare, transparență, cât și în percepere.

În acest context, conform experienței similare a Estoniei, se propune de stabilit un plafon minim al soldului, care joacă rolul unei rezerve vualate, și o obligație legală de a menține acest plafon minim pentru a asigura stabilitatea financiară și a diminua riscurile financiare. Aceasta ar contribui la perceperea corectă din partea societății a tendinței de acumulare a resurselor în acest sold tranzitoriu, pentru a asigura stabilitatea financiară.

O altă soluție în acest sens este de a face o legătură între soldul tranzitoriu al FAOAM și repartizarea lui prioritară în fondul de rezervă. Astfel, soldul ar trebui să fie menținut în mărime nu mai mică decât un plafon minim (dar nu mai mic decât plafonul minim al fondului de rezervă) și să se distribuie inițial în fondul de rezervă. Pentru aceasta există **două opțiuni**.

Prima opțiune este una mai dificilă și necesită modificarea și completarea actelor legislative, însă prin aceasta s-ar aduce o transparență mai mare. Pentru aceasta e necesar de a modifica articolul 70 alineatul (4) din Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale sau articolul 16 al Legii cu privire la asigurarea obligatorie de asistență medicală, prin includerea suplimentară a normei care ar statua că în scopul diminuării riscurilor financiare, soldul tranzitoriu pentru FAOAM va fi menținut nu mai mic decât plafonul minim stabilit prin Regulamentul cu privire la modul de constituire și administrare a fondurilor asigurării obligatorii de asistență medicală, și se repartizează inițial în fondul de rezervă.

A **doua opțiune** mai simplă ține de introducerea acestor completari și modificări la Hotărârea Guvernului nr. 594/2002 despre aprobarea Regulamentului cu privire la modul de constituire și administrare a fondurilor asigurării obligatorii de asistență medicală.

Analiza aferentă tabelului 13 al raportului a relevat că soldul tranzitoriu (soldul la începutul perioadei de gestiune) comparativ cu sumele veniturilor executate a înregistrat cota minimă de 3 procente doar în doi ani. Aceasta ar putea servi drept un reper pentru a stabili plafonul minim al soldului, care se propune a fi repartizat prioritar în fondul de rezervă.

Suplimentar, referitor la destinațiile de utilizare a fondului de rezervă, în primul rând se propune excluderea din pct. 13 al Regulamentului nominalizat a sintagmei "a căror rată anuală depășește media luată în baza calculării Programului unic pentru anul respectiv", ce se referă la îmbolnăviri și afecțiuni urgente, din motivul inaplicabilității sale referitor la calcul Programului unic pentru anul respectiv, precum și dat fiind că aceasta prevedere este complicată în administrare și dificilă în implementare.

În final, referitor la destinația utilizării fondului de rezervă, se propun următoarele:

- Pentru diminuarea riscurilor financiare în caz de acumulare a veniturilor în parametri mai mici decât cei planificați, în caz de diminuare a unor parametri macroeconomici ce au stat la baza planificării FAOAM;
- Pentru acoperirea decalajului temporar de casă a veniturilor acumulate comparativ cu angajamentele față de prestatorii de servicii medicale;
- Pentru acoperirea cheltuielilor suplimentare legate de declararea situațiilor excepționale naționale și stărilor de urgență de sănătate publică;
- Pentru compensarea diferenței dintre cheltuielile planificate din fondul de bază pentru achitarea serviciilor medicale curente și contribuțiile acumulate în fondul de bază;
- Pentru acoperirea altor cheltuieli care nu au putut fi prevăzute în momentul aprobării FAOAM, cu aprobarea Consiliului de administrare.