



Оценка
на целесъобразността от създаването на Национална
здравноосигурителна каса с предмет на дейност - осъществяване на
задължителното здравно осигуряване на селскостопанските животни
срещу заразни болести

Съдържание

1. Въведение	1
2. Резюме	1
3. Цел и методика на становището	2
4. Нормативна основа	2
5. Характеристики на проблема	5
6. Анализ на информацията от другите държави членки на ЕС	9
7. Оценка на ползите и риска свързани със създаване на Национална здравноосигурителна каса за задължително застраховане на животните	10
8. Изводи и препоръки	13
9. Литература	14

1. Въведение

Настоящата оценка е изготвена от Центъра за оценка на риска по хранителната верига (ЦОРХВ) във връзка с целесъобразността от създаването на Национална здравноосигурителна каса с предмет на дейност - осъществяване на задължително здравно осигуряване на селскостопанските животни срещу заразни болести.

2. Резюме

Представен е сравнителен анализ на действащата система за изплащане на обезщетения на стопаните, чиито животни са унищожени при ликвидиране на възникнали огнища на заразни заболявания по животните в България и в държавите членки на ЕС.

Обоснована е целесъобразността от създаването на Национална здравноосигурителна каса с основен предмет на дейност - осъществяване на задължителното здравно осигуряване на селскостопанските животни срещу заразни болести, основана на принципа на споделената отговорност между държавата и собствениците на животни и вземайки предвид нивото на биосигурност на животновъдните обекти.

3. Цел и методика на становището

Целта на настоящия анализ е да се идентифицират и характеризират съществуващите проблеми, свързани със системата за изплащане на обезщетения при ликвидиране на заразни болести по животните в България, които могат да застрашат постигането на целите заложи в програмите по здравеопазване на животните и да се оцени целесъобразността от създаването на Национална здравноосигурителна каса с предмет на дейност - осъществяване на задължителното здравно осигуряване на селскостопанските животни срещу заразни болести и да се опишат функционалните и елементи.

За целта беше създадена работна група от експерти на ЦОРХВ, включваща и външни експерти, която да изготви оценката, която да извърши преглед на наличните законови и научни източници и да направи сравнителен анализ на предоставената допълнителна информация от другите държави членки на ЕС.

Работната група направи преглед на начина на финансиране на системите за здравеопазване на животните в страните от ЕС и анализира възможността, размера на обезщетенията изплащани на стопаните на унищожени животни при ликвидиране на заразни болести в България, да се обвърже с категоризацията на животновъдните обекти по нивото им на биосигурност, определено на базата на обективни критерии и за споделяне на разходите и отговорностите между държавата и стопаните.

Анализът и оценката се основават на прегледа на публично достъпни документи в т.ч. нормативни актове (закони, устройствен правилник, постановления и решения на Министерския съвет, заповеди), годишни доклади за дейността на БАБХ и наблюденията от изпълнението на програмите за здравеопазване на животните и безопасността на храните и фуражите за предходните години от създаването на БАБХ.

4. Нормативна основа

Международно законодателство

➤ **Здравният кодекс на ОИЕ за сухоземните животни** (Кодексът на сухоземните животни) на Международната организация за здравето на животните (ОИЕ/МОЗЖ)[1]. ОИЕ е призната като референтна организация от Световната търговска организация (WTO Търсене за налични преводи на предходната връзка за международни стандарти, свързани със здравето на животните и зоонозите. Основната цел на ОИЕ е да защити здравето на животните и да осигури безопасна и справедлива търговия с животни и животински продукти в световен мащаб, като осигури прозрачност в глобалната ситуация с болестите по животните и чрез публикуване на здравни стандарти за международна търговия. Той също така определя насоки за хуманно отношение към животните, въпреки че този мандат не попада в рамките на споразумението на СТО SPS.

Европейско законодателство

➤ **Регламент (ЕС) 2017/625** [2]. Съгласно Чл. 4 от Регламента, Българска агенция по безопасност на храните, като единен компетентен орган за извършването на официален контрол и други официални дейности по цялата агрохранителна верига в Р. България, организира и извършва официален контрол и други официални дейности при въвеждането на територията на Съюза на животни и стоки с произход от трети страни.

➤ **Регламент (ЕС) 2016/429** [3]. В Регламента са установени правила за профилактика и контрол на болестите по животните, които се предават на животните или на хората, в т.ч. правила за степенуване по важност и категоризиране на болестите от значение за Съюза. В регламента са посочени изисквания за:

- предотвратяване на заболявания и подготовка за евентуални огнища (напр. биологична сигурност* мерки), като напр. използването на диагностични средства, ваксинация и медицинско лечение;
- идентификацията и регистрацията на животни и на някои животински продукти (напр. сперма, яйцеклетки и ембриони) и сертифициране и проследяване на техните пратки;
- въвеждането на животни и животински продукти в ЕС и движението им в рамките на ЕС;
- контрола и ликвидирането на болести, включително спешни мерки, като ограничения на движението на животните, убиване и ваксинация.

Правилата се отнасят до болестите по всички сухоземни и водни отглеждани животни (вкл. домашни любимци в някои случаи), диви животни и животински продукти.

➤ **Регламент (ЕС) 2021/690 [4].** С настоящия регламент се създава програма за подобряване на функционирането на вътрешния пазар, конкурентоспособността и устойчивостта на предприятията, особено на микро-, малките и средните предприятия, и защитата на потребителите, за управлението на разходите в областта на растенията, животните, храните и фуражите. Съгласно Чл. 3, параграф 2, б. „д“ на Регламента, програмата допринасяне за високото равнище на здраве и безопасност на хората, животните и растенията в областта на растенията, животните, храните и фуражите, включително, наред с другото, чрез предотвратяване, откриване и ликвидиране на болести по животните и вредители по растенията, включително чрез спешни мерки, предприемани в случай на мащабни кризисни ситуации и непредвидими събития, засягащи здравето на животните или растенията, и чрез подкрепа за подобряването на хуманното отношение към животните, борбата срещу антимикробната резистентност и развитието на устойчиво производство и потребление на храни, както и чрез стимулиране на обмена на най-добри практики между заинтересованите страни в тези области. Допустимите дейности за финансирането на програмата по отношение на здравеопазването на животните и зоонозите са дадени в Приложение I на Регламента, а в Приложение III е даден списък на болести по животните и зоонози включващ:

1. Болести по животните, посочени в член 5, параграф 1, член 9, параграф 1, букви а), б) и в) и член 28 от Регламент (ЕС) 2016/429;
2. Зоонози и агенти, причиняващи зоонози, посочени в Регламент (ЕО) № 2160/2003¹ и в Директива 2003/99/ЕО²;
3. Трансмисивни спонгиформни енцефалопатии, посочени в Регламент (ЕО) № 999/2001³.

4. **Регламент (ЕС) № 1305/2013[5].** С настоящия регламент се определят общите правила, които регулират подпомагането на развитието на селските райони от Съюза, финансирано от Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони („ЕЗФРСР“). Регламентът въвежда мерки за подпомагане на жизнеспособността и конкурентоспособността на стопанствата в контекста на такива бедствия или явления, следва да се предвиди помощ за земеделските стопани за възстановяване на увредения

¹ Регламент (ЕО) № 2160/2003 на Европейския парламент и на Съвета от 17 ноември 2003 година относно контрола на салмонела и други специфични агенти, причиняващи зоонози, които присъстват в хранителната верига, ОВ L 325, 12.12.2003г., стр. 1—15

² Directive 2003/99/EC of the European Parliament and of the Council of 17 November 2003 on the monitoring of zoonoses and zoonotic agents, amending Council Decision 90/424/EEC and repealing Council Directive 92/117/EEC, ОВ L 325, 12.12.2003г., стр. 31—40

³ Регламент (ЕО) № 999/2001 на Европейския парламент и на Съвета от 22 май 2001 година относно определяне на правила за превенция, контрол и ликвидиране на някои трансмисивни спонгиформни енцефалопатии, ОВ L 147, 31.5.2001г., стр. 1—40

селскостопански потенциал. Съгласно Чл. 18 от него Подпомагането по тази мярка обхваща:

- а) инвестициите в превантивни мерки, насочени към ограничаване на последствията от вероятни природни бедствия, неблагоприятни климатични явления и катастрофични събития;
- б) инвестиции за възстановяване на потенциала на земеделските земи и на селскостопанския производствен потенциал, нарушени от природни бедствия, неблагоприятни климатични явления и катастрофични събития.

Българско законодателство

➤ **Закон за управление на агрохранителната верига** [6]. Законът осигурява прилагането на Регламент (ЕС) 2017/625 относно официалния контрол и другите официални дейности, както и на приетите въз основа на него директно приложими актове на Европейския съюз на национално ниво. С него се уреждат мерките при управление на кризи и извънредни ситуации по агрохранителната верига (Глава VI от Закона).

➤ **Закон за ветеринарномедицинската дейност (ЗВД)** [7]. Със закона се уреждат обществените отношения, свързани с осъществяването, управлението и контрола на ветеринарномедицинската дейност, и въвежда принципите на ветеринарното законодателство на Европейския съюз и Световната организация за здраве на животните (ОИЕ). В закона, в Чл. 140- 148 е разписан редът за обезщетенията (Раздел III от Глава шеста : Контрол на здравеопазването на животните)

➤ **Наредба** за условията и реда за разходване на средствата за обезщетяване на собствениците на животни в случаите по чл. 47, ал. 1 от Закона за ветеринарномедицинската дейност[8]. С наредбата се определят условията и редът за разходване на средствата за обезщетяване на собствениците на животни при прилагане на мерки за профилактика, ограничаване и ликвидиране от Българската агенция по безопасност на храните (БАБХ) на някои особено опасни заразни болести, посочени в заповед на министъра на земеделието, храните и горите.

➤ **СОП —ЗХОЖ - 33**, версия 01, ”Процедура за условията и редът за разходване на средствата за обезщетяване на собствениците на животни при прилагане на мерки за профилактика, ограничаване и ликвидиране на някои особено опасни заразни болести, посочени в заповед на министъра на земеделието, храните и горите”. процедура регламентира условията, реда и начина за обезщетяване на собствениците на животни при прилагане на мерки за профилактика, ограничаване и ликвидиране на някои особено опасни заразни болести, посочени в заповед на министъра на земеделието, храните и горите, съгласно чл. 47, ал. 1 от Закона за ветеринарномедицинската дейност (ЗВД).

➤ **Заповед РД 11-750** от 16-04-2021г. утвърждаваща критериите за извършване на проверка на изпълнението на Чл. 144а, ал.1 от ЗВД и на изготвения оценителски доклад. Чл. 144а въвежда критериите и процедурата за изготвянето на оценителският доклад от независим оценител. **Заповед РД 11-698** от 8.04.2021г. утвърждаваща методиката за изчисляване на пазарните цени на различните видове и категории птици във връзка с критериите на Чл. 144а от ЗВД .

➤ **Методика** за изчисляване на пазарните цени на различните видове и категории птици във връзка с критериите по чл. 144а, ал. 2 от ЗВД. Методиката се прилага в случаите когато, не са налице цени на производител за живо тегло за конкретния вид и категория животни, предоставени от Националния статистически институт за тримесечието, което предхожда възникването на болестта, както и липса на оценка, включително по породна принадлежност и развъдна стойност, направена от Изпълнителната агенция по селекция и репродукция в животновъдството за животни, за които се прилага развъдна програма, одобрена от министъра на земеделието, храните и горите или от компетентен орган на друга държава членка. Липсата на описаните

обстоятелства се доказва със съответните документи от Националния статистически институт и/или от Изпълнителната агенция по селекция и репродукция в животновъдството. Тя обхваща всички присъщи разходи по видове и количества, които са аргументирани и обяснени в забележка. Те са постоянни и не се предвижда тяхна промяна във времето, освен при промяна на технологията на отглеждане или законодателството.

5. Характеристики на проблема

През последните десетилетия станахме свидетели на застрашително нарастване броя на нововъзникващите болести с животински произход, които имат потенциал за бързо и широко епидемично разпространение сред хората и животните, поради което са в състояние да причинят сериозни кризи и сътресения не само в сектор животновъдство, но и в сектора на общественото здравеопазване.

Това императивно налага необходимостта от усъвършенстване на системата за здравеопазване на животните по отношение на нововъзникващите рискове и своевременното изплащане на обезщетения на стопаните на принудително унищожени животни при ликвидиране на огнища от заразни болести представляващи опасност за икономиката на страната и общественото здраве.

Осигуряването на държавни обезщетения е от изключителна важност за компенсирането на частна собственост, унищожена в интерес на обществената безопасност, дотолкова, доколкото собственикът не е отговорен за възникването на огнището на болестта.

Съществуващата схема за изплащане на обезщетения в България е съсредоточена главно върху **осигуряването на механизъм за 100% компенсиране на собствениците на животни в случай на поява на огнище на заразна болест без оглед на нивото на биосигурност на животновъдния обект.** Средствата са изцяло от републиканския бюджет и на фондовете на ЕС за съфинансиране на някои болести по животните. Таксите събирани съгласно закона за Ветеринарномедицинската дейност постъпват в републиканския бюджет, откъдето се разпределят средства към всички ведомства на бюджетно финансиране. Тоест средствата за здравеопазване на животните се отпускат на БАБХ от държавния бюджет, с разчет за всяка календарна година чрез министерството на земеделието, което не дава възможност за дългосрочно планиране и инвестиции. Преразпределението по нататък става по преценка на ръководството на БАБХ. Липсват обаче ясни критерии при определяне размера на отпусканите средства за здравеопазване на животните, поради което те не винаги са съобразени с предвидените мероприятия залегнали в националната програма за профилактика и борба с икономически и социално значимите болести. Това крие сериозен риск не само за опазване здравето на животните, но и за системата за общественото здравеопазване по отношение на зооозите и безопасността на храните, опазване на околната среда и биологичното разнообразие.

Липсва обвързаност между изискването към фермерите за въвеждане на системи за биосигурност на фермите, отпускането на субсидии, застраховането и или здравното осигуряване на животните и размера на изплащаните обезщетения в случай на поява на заразна болест, срещу която държавата изцяло или частично финансира мерките по нейното предотвратяване, ограничаване и ликвидиране.

Един от критичните фактори за системата на здравеопазване на животните е системният недостиг на финансов ресурс за обезпечение. Липсата на ясни критерии при определяне размера на отпусканите средства за здравеопазване на животните и отпускането им от година за година, пречи за дългосрочно планиране на мерките и интерес за инвестиции в тази област. Затова целесъобразното поделение на отговорностите, разходите и ползите би могло да допринесе значително за избягването

на непредвидени и сериозни финансови рискове за държавата посредством осигуряване на стимули за превенция на свързаните с животните заплахи (като например субсидии за повишаване биосигурността на фермите, идентифициране и регистриране на животните и изследване на здравния им статус). То обаче е единствено възможно, ако има разработени обективни критерии за оценка нивото на биосигурност на фермите в България, които да послужат като база за категоризирането им по степен на благополучие и риск, както за изплащане на обезщетения на засегнатите от болестта стопани, така и за обезпечаване на работата на информационна система за проследяване идентификацията и регистрацията на животните и извършените изследвания за удостоверяване на здравния им статус.

Необходимо е обаче да се разработят обективни критерии за оценка нивото на биосигурност на животновъдните обекти в България, които дават възможност на стопаните им да управляват много от рисковете, свързани с унищожаване на потенциалните източници на инфекции, прекъсване на механизмите на предаването им и създаване на невъзприемчивост на животните. Тези критерии трябва да служат като **база за категоризирането на животновъдните обекти по степен на благополучие и риск по отношение на заразни болести и при изплащане на обезщетения на засегнатите от такива болести стопани, чиито животни следва да бъдат унищожени за ликвидиране на епизоотични огнища.** Същите критерии трябва да служат и на стопаните на животни при разработването на своите бизнес планове, с които да кандидатстват за субсидии. В този дух са и последните изменения на законодателство на ЕС, където в Чл. 10 на Регламент (ЕС) 2016/429 ясно е записано, че операторите предприемат мерки за биологична сигурност по отношение на отглежданите животни и продуктите, за които отговарят, които са подходящи за видовете и категориите отглеждани животни и продукти, вида производство, както и произтичащите рискове, като вземат предвид географското положение, климатичните условия и местните условия и практики. Когато е целесъобразно, те предприемат мерки за биологична сигурност по отношение на дивите животни. Видът и целесъобразността на прилаганите мерки за биосигурност са изброени в параграф 4 на същия член.

Ефективните мерки за биосигурност в животновъдните обекти ще са важен критерий при определяне на фермите и зоните със статут на свободни от дадена болест и за вида и продължителността на ограничителните мерки и мерките за контрол на заболяванията във връзка с търговията, както и за отпускането на субсидии за стимулиране на животновъдството и изплащане на компенсация при обезщетяване на собствениците на животни в случай на принудителното им унищожаване при възникване на заразни болести. Статутът на свободни от заболяване стопанства, в съчетание с мерките за биосигурност и хуманно отношение към животните и постоянният ветеринарен контрол ще бъдат също едни от критериите за класиране на земеделските стопанства и за подкрепа на развитието на схема за поделяне на разходите и отговорността. Очакваните резултати от това са:

- По-ефективни мерки за биосигурност в животновъдните обекти , отговорността за която ще е изцяло на собствениците;
- Указания, които отчитат равнището на риска, присъщ на различните системи, технологии на отглеждане, видове производство (интензивно, екстензивно или в област с висока гъстота или пък любители земеделски стопани и пр.). Тези указания ще бъдат съгласувани с правната рамка на ЕС за здравеопазване на животните и същевременно ще са съобразени със специфичните за България особености;
- Разпоредби за отпускане на средства за финансиране и поощряване на мерки за биосигурност в животновъдните стопанства, свързани с инфраструктурата, чрез съществуващите фондове (напр. фонда за развитие на селските райони), както и за

обезщетяването на стопаните в случай на принудително унищожаване на техните животни поради болести с висока степен на обществен и стопански риск.

С публикуването на Регламент (ЕС) 2021/690 се създава програма за подобряване на функционирането на вътрешния пазар, конкурентоспособността и устойчивостта на предприятията, особено на микро-, малките и средните предприятия, и защитата на потребителите, за управлението на разходите в областта на растенията, животните, храните и фуражите. Допустими разходи по тази програма включват:

Специални ветеринарни мерки:

а) разходи за обезщетяване на собствениците за стойността на техните заклани или умъртвени животни, в границите на пазарната стойност на тези животни, ако те не са били засегнати от болестта;

б) разходи по клането или умъртвяването на животните и свързани с това транспортни разходи;

в) разходи за обезщетяване на собствениците за стойността на техните унищожени продукти от животински произход, в границите на пазарната стойност на тези продукти непосредствено преди да възникне или да бъде потвърдено каквото и да е било съмнение за болестта;

г) разходи за почистване, дезинсектизация и дезинфекция на стопанствата и оборудването въз основа на епидемиологията и характеристиките на патогена;

д) разходи за транспортирането и унищожаването на заразните фуражи и на заразното оборудване, когато последното не може да бъде дезинфекцирано;

е) разходи за закупуване, съхраняване, администриране или разпространяване на ваксини и примамки, както и разходите за самото инокулиране, когато такива действия са били решени или разрешени от Комисията;

ж) разходи за транспорт и обезвреждане на кланичните трупове;

з) в изключителни и надлежно обосновани случаи — разходи за серологични и вирусологични изследвания.

Допустими разходи свързани с изпълнението на националните ветеринарни програми:

а) разходи за вземане на проби от животните;

б) разходи за изследвания, при условие че са ограничени до:

i) разходи за комплекти за изследвания, за реактиви и консумативи, които могат да бъдат идентифицирани и се използват специално за извършването на тези изследвания;

ii) разходи за персонал, пряко ангажиран с извършването на изследванията, независимо от статута на наетите лица;

в) разходи за обезщетяване на собствениците за стойността на техните заклани или умъртвени животни, в границите на пазарната стойност на тези животни, ако те не са били засегнати от болестта;

г) разходи по клането или умъртвяването на животните;

д) разходи за обезщетяване на собствениците за стойността на техните унищожени продукти от животински произход, в границите на пазарната стойност на тези продукти непосредствено преди да възникне или да бъде потвърдено каквото и да е било съмнение за болестта;

е) разходи за закупуване, съхраняване, инокулиране, администриране или разпространяване на използвани по програмите дози ваксини или на ваксини и примамки за животни;

ж) разходи за почистване, дезинфекция и дезинсектизация на стопанствата и оборудването въз основа на епидемиологията и характеристиките на патогена; и

з) в изключителни и надлежно обосновани случаи — разходите, направени при прилагането на необходими мерки, различни от посочените в букви а)–ж).

В условията на продължаващата и задълбочаваща се финансова криза трябва да се търси нов подход с възможности за споделяне на разходите и отговорностите по ликвидирани на эпизоотии между стопаните и държавата.

За да се подкрепи финансирането на профилактиката и борбата с обществено значимите болести по животните в т.ч. на тези със зоонозен характер, правителството следва да обмисли възможността за въвеждане на задължително застраховане на животните и/или създаване на здравно осигурителна каса към «ДФ Земеделие» с такъв предмет на дейност. **Тази каса трябва да има статута на законова институция с устав и със съответните права и задължения и да осъществява дейността си в съответствие със законодателството на Р България.** Касата трябва да работи в тясна връзка с БАБХ, с разплащателната агенция, която изплаща субсидиите на животновъдите, със застрахователните компании, които изплащат компенсациите (обезщетения при застраховка) за умрели, принудително убити или заболели животни и с министерството на финансите. Тя трябва да се явява в съда като ищец или ответник при решаване на съдебни спорове, касаещи дейността и. Активите, капиталът и източниците на финансиране следва да бъдат от:

- Трансфер на средства от държавния бюджет за финансиране на болестите от държавната профилактична програма;
- Трансфер на средства от фондовете на Европейската общност за борба с някои болести по животните;
- Финансови средства получени като кредит или заем;
- Доброволни дарения от физически или юридически лица от страната и чужбина;
- Такси събирани от собствениците на животни;
- Приходи от финансови инвестиции или от продажбата на активи;
- Други източници не забранени от закона.

Касата ще може да използва своите активи, ресурси и финансови средства единствено и само за целите описани в устава. Управлението и административното ръководство на касата трябва да се осъществява от управителен съвет..

Целесъобразното поделение на разходите, ползите и отговорностите между потребителите на ветеринарни услуги, доставчика им и финансиращите ги институции би могло да допринесе значително за подобряване системата на здравеопазване на животните и защита на общественото здраве.

Ако политиката е насочена към по-бедната част от населението, занимаваща се с животновъдство, **критериите за справедливост трябва да играят водеща роля.** В този случай държавата трябва да създаде необходимите предпоставки, условия и стимули за реструктуриране на стопанствата и адаптирането им към нормите на ЕС, за да не останат уязвими места в системата. Това се отнася най-вече за отдалечените слабо населени и труднодостъпни райони със слаборазвита инфраструктура и икономика, където е трудно да се прилагат чисто пазарните механизми.

При разработване на такава система трябва да се има предвид следното:

- В случай, че таксуването е общо, на национално ниво, една схема с ясни критерии за преразпределение на средствата събирани от таксите, би дала възможност на централното ръководство да насочи необходимите ресурси към по-бедните райони, с приоритет към социално слабите животновъди. Условието обаче трябва да бъде предварителното категоризиране на въпросните стопанства като нуждаещи се, на базата на определени критерии и тяхното регистриране;
- Индиректното таксуване в сектора животновъдство, трябва да се прилага много предпазливо, като се прецени внимателно вида на стоките и услугите, които ще бъдат облагани с такси, както и потребителите на тези стоки и услуги, за да не се стигне до такова увеличаване на размера на таксите, което да направи невъзможно тяхното плащане от социално слабите стопани.

- Когато се разработва здравно осигурителна схема за животните, стимулите и помощта трябва да са насочени към по-бедната прослойка стопани. Това може да бъде постигнато, като се сподели финансовата тежест със здравно осигурителните фондове, посредством постепенно увеличаване на вноските или чрез въвеждане на премия или субсидия, при реален принос на стопаните за снижаване на риска от проникване и разпространение на эпизоотии.

- Наличието на политически натиск при вземане на решението или пък на личен интерес от страна на този който взема решението, може да окаже значително влияние върху ефективността и ефикасността му, което в крайна сметка да рефлектира върху “цената на промените” и върху много аспекти в процеса на изграждане и утвърждаване на пазарните механизми и при приватизацията на услугите.

6. Анализ на информацията от другите държави членки на ЕС

През 1957 г. за първи път в европейското законодателство залягат някои принципи за изплащане на обезщетения на стопаните за унищожени животни вследствие на эпизоотии. За да предотвратят сериозни финансови рискове, в периода 1991 – 1996 г. държавите членки на ЕС и Швейцария разработиха рамките на една нова здравноосигурителна система, основаваща се на принципа за споделяне на отговорностите, разходите и ползите между държавата и собствениците на животните. Във всяка една от тях бе създаден фонд за здравеопазване на животните с ясни правила: Кой ще управлява фонда? Какво е участието на фермерите (вноски, вземане на решения и т.н.)? Каква е ролята на сдруженията на фермерите?

Създаден бе и общоевропейски фонд за съфинансиране на мерките срещу епидемично разпространяващите се болести по животните, които лесно преодоляват национални граници и географски бариери и са в състояние за кратко време да обхванат големи територии, да предизвикат висока заболяемост и смъртност в засегнатите популации и да създадат сериозни обществено икономически и социално здравни проблеми с тежки последици за засегнатите страни, дължащи се на унищожаването или обезценяването на продукцията или на невъзможността за нейното реализиране, поради ограничения или забрана за търговията с нея в национален и международен мащаб или да застрашат общественото здравеопазване, като част от националната здравна система. Този подход доказва своя безспорен принос за преодоляване на разпокъсания национален подход прилаган в миналото от отделните държави за опазване здравето на хората и животните от такива болести.

Предимството е, че стратегическите цели на тези програми отразяват дългосрочните намерения на правителствата в областта на здравеопазване на животните, които са предварително обвързани с поети вече ангажменти в управленската им програма. Някои от стратегическите цели са не само дългосрочни, но са и постоянни, поради което присъстват в програмите на различни правителства, като по този начин се осигурява приемственост и гарантирано финансиране.

Един преглед на начина на обезщетяване на собствениците на животните при ликвидиране на эпизоотии в различните държави показва различни предпочитания. **Преобладаващият механизъм в страните членки на ЕС е чрез здравно осигурителни фондове.** Съществуват няколко типа здравноосигурителни фондове. Повечето от тях са за обезщетяване на преките загуби свързани с эпизоотиите и по-малко тези, които освен преките щети покриват и последствията (пропуснати ползи и непреки щети) от тях. Във Великобритания например, компенсациите на фермерите за причинените преки загуби се покриват от два източника: от фондовете на Европейския съюз и от националния бюджет, докато в Испания и Италия фермерите получават само минимума определен от ЕС, който е в размер на 50% от стойността на принудително убитите животни, 70% от стойността на животните убити за да се прекратят страданията

им, в изпълнение на закона за хуманно отношение към животните и 50% от направените административни разходи. Индиректните загуби свързани с наложени ограничения или забрана за търговия с животни и животински продукти обикновено се компенсират от частни здравно осигурителни или застрахователни фондове, каквито съществуват в Холандия, Германия и Великобритания или пък от общински, каквито има във Финландия и Франция или пък от смесени публично частни фондове каквито функционират в Дания Финландия и Испания. **През последните години се забелязва тенденция за увеличаване дяла на частното осигуряване и застраховане на животните спрямо държавните фондове.** Национални схеми за подобряване здравеопазването на животните съществуват в Австралия и Гърция. Те са комбинация от финансови механизми с частично пряко или косвено таксуване, предназначено за здравеопазване на животните.

Според участието на фермерите във фонда старите държави членки на ЕС могат да бъдат условно обособени в три групи⁴:

- Скандинавски страни, Белгия и Германия – със силно участие на фермерите;
- Италия, Португалия, Испания и Гърция – с минимална роля на фермерите;
- Великобритания, Австрия, Швейцария, Норвегия и Люксембург – в които фермерите и държавата са равнопоставени при вземане на решения.

7. Оценка на ползите и риска свързани със създаването на Национална здравноосигурителна каса за задължително здравно осигуряване на селскостопанските животни

Когато се изготвя оценка на решението дали да се създаде здравноосигурителна каса с предмет на дейност осъществяване на задължителното здравно осигуряване на селскостопанските животни срещу заразни болести, водещият принцип при определяне на разходите и ползите е: *„Резултатът от решението с промените се сравнява резултатът от решението без промените“.*

Осигуряването на държавни обезщетения е от изключителна важност за компенсирането на частна собственост, унищожена в интерес на обществената безопасност, дотолкова, доколкото собственикът не е отговорен за възникването на огнището на болестта.

Съществуващата схема за изплащане на обезщетения в България е съсредоточена главно върху **осигуряването на механизъм за 100% компенсиране на собствениците на животни в случай на унищожаване на животни при поява на огнище на заразна болест без оглед на нивото на биосигурност на животновъдния обект.** Едно целесъобразно поделяне на отговорностите, разходите и ползите би могло да допринесе значително за избягването на сериозни финансови рискове за държавата посредством осигуряване на стимули за превенция на свързаните с животните заплахи (като например субсидии за повишаване биосигурността на фермите, идентифициране и регистриране на животните и изследване на здравния им статус). То обаче е единствено възможно, ако има **разработени обективни критерии за оценка нивото на биосигурност на фермите в България, които да послужат като база за категоризирането им по степен на благополучие и риск, както и за изплащане на обезщетения на засегнатите от болестта стопани и на информационна система за проследяване идентификацията и регистрацията на животните и извършените изследвания за удостоверяване на здравния им статус.**

⁴ Проучване, проведено от Контактния център на ЕОБХ към ЦОРХВ през 2022г. относно начините и размера на определяне на компенсациите за живи животни при прилагане на мерки при борба със заразни болести.

Изброените по-горе финансови механизми не са взаимно изключващи се. Както се вижда от информацията предоставено от различните държави членки, в повечето от тях се прилагат различни комбинации и в зависимост от начина на комбинирането им се определя до голяма степен и начина на разпределение на потреблението на тези стоки и услуги между различните участъци. Например системите основаващи се предимно на индиректно таксуване, засягат в по-голяма степен по-бедната част от населението за разлика от системите с директно таксуване. Това обаче може да се компенсира до известна степен чрез други механизми, като таксуване на стоките, децентрализацията на властта на регионално ниво и нейното преразпределение

Тази нова политика обаче ще се нуждае от участието и ангажимента на всички групи, включително на представители на застрахователния сектор. Това кой ще поеме риска е ключов въпрос, поради което трябва да бъдат разработени и въведени в употреба и нови механизми, за да се ангажират основните заинтересовани страни при вземането на решения по значителни политически въпроси, по-специално за извънредните мерки. Ще е необходимо обаче задълбочено проучване за осъществимостта му, което да отразява конкретните предложения за постепенно развитие и хармонизиране със схемите за обезщетенията на останалите страни членки на ЕС.

Ще се наложи да се затягат мерките за безопасност на животновъдните обекти на всички нива и да се насърчават чрез субсидиите заинтересованите стопани да разработват и внедряват в животновъдството мерки по отношение биосигурността, за да бъдат използвани във възможно най-пълна степен националните ресурси и ресурсите осигурявани от фондовете на ЕС (за съфинансиране на програмите за ограничаване и ликвидиране на определени болести в сферата на здравеопазването на животните, за развитие на селските райони в частта им за инвестиции в инфраструктурата на фермите, структурният фонд, регионалният фонд, фондът за рибарството, взаимоспомагателните фондове и фондовете за научни изследвания) при провеждане на действията, които ще имат положителни последици за здравето на животните, като например инвестиране в инфраструктурите на стопанствата, обучение на фермерите, консултантски услуги за стопанствата и изпълнение на правните норми.

Предимства:

- Окуражава фермерите своевременно да съобщават за появата на икономически и обществено значими болести и обезкуражава паническия опит за продажба на животни, което може да доведе до появата на епизоотии и епидемии с катастрофални;
- Желание да се предпази общественото здраве от заплахата, особено когато се касае за зоонози.
- Ангажименти на страната произтичащи от членството в ЕС и международните организации: СОЗЖ ФАО, СЗО...
- Морални подбуди или натиск от страна на заинтересовани лица и организации, които защитават различни интереси. (електронни медии, асоциации, продуктови бордове, неправителствени организации и др.)

Недостатъци:

- Фокусирането на компенсациите по отношение на директните загуби може да доведе до обратен ефект давайки предимство на собствениците на инфектирани животни пред собствениците на здрави животни, които са инвестирали средства за обезопасяването на фермите и търпят загуби от ветеринарноограничителните мерки и забрани за придвижване и търговия.
- Пренасочване на средства от нискорискови към високорискови зони (Холандия).

- Правилата на Общността за съфинансиране са комплексни и изискват сериозен административен ресурс от съответната държава членка.
- Липса на хармонизиран подход или частично хармонизиран подход при създаването на фондове за финансиране на разходите свързани със здравеопазването на животните.

Редица политически, икономически и институционални фактори попречиха през годините за стиковане на системата за здравеопазване на животните със системата за изплащане на субсидии и обезщетения в животновъдството. В резултат на това има сериозни разминавания в изискванията на Фонд „Земеделие“ при отпускане на субсидии за животновъдите и изискванията на Закона за ветеринарномедицинската дейност по отношение здравния статус на животните и мерките за биосигурност във фермите и изплащането на обезщетения на стопаните, засегнати от заразни болести по животните, за които се предвиждат такива само при условие, че са спазени изискванията на закона. Получава се така, че в много случаи субсидия получават стопани, чиито животни подлежат на унищожаване (заради туберкулоза, бруцелоза и др.). Освен това няма законов механизъм за изключване на такива животни от регистъра на центровете по селекция и репродукция. Ако се пристъпи към унищожаването на такива животни, стопаните им биват обезщетявани в пълен размер, като по този начин се обезщетяват вече субсидирани животни и то не по цени за стокови, а за племенни животни. Няма изискване към стопаните в рамките на субсидията те да застраховат своите животни и да ги представят за предвидените в държавната профилактична програма (ДПП) годишни профилактични изследвания и ваксинации, нито пък да повишат биосигурността на фермите, с което да гарантират целесъобразното изразходване на средствата от държавната помощ. От друга страна пък регистъра на БАБХ за положително реагирали при изследването животни (за туберкулоза, левкоза, бруцелоза ИНАН и др.), не е свързан с регистъра за племенните животни от Националния генофонд на страната и няма законово разписана процедура по която те да бъдат автоматически изключени от него.

Министарство на земеделието (МЗм) има за задача да стимулира производството на земеделски продукти чрез подкрепа на производителите, докато БАБХ има контролни функции върху дейностите по получаване на безопасна за консуматорите земеделска продукция. Понякога се налага БАБХ да въведе някои ограничения (напр. за придвижване на животни или животински продукти, фуражи и др.) във връзка с появили се заразни болести, да санкционира нарушителите, да изисква извършването на задължителни лабораторни изследвания от стопаните и осигуряване на мерки за безопасност (огради, дезинфекционни площадки, филтри), дейности които изискват допълнителни разходи от страна на стопаните. При тези взаимоотношения на бизнес оператори и контролни органи, често възникват противоречия, които в общи линии се свеждат до следното „трябва да спазваме тези изисквания, но за това са нужни големи инвестиции и разходи, а това ще оскъпи продукцията ни“, което нерядко завършва с апела „дайте да помогнем на бизнеса“, а това означава, че БАБХ трябва да наруши или най-малкото да пренебрегне някое изискване.

Всичко това означава, че направените законодателни промени на етапа на създаване на БАБХ не са достатъчни и те трябва да продължат в посока оптимизиране на системата за компенсирание на стопаните, претърпели загуби от болести по животните, която да се съчетае със стимули за превенция на рисковете, акцентирайки повече на стимулите за изграждане и поддържане на системите за биосигурност в животновъдните обекти, отколкото на санкциите. Това обаче императивно налага и необходимостта от **разработване на обективни критерии за оценка нивото на биосигурност на животновъдните обекти в България**, които дават възможност на стопаните им да управляват много от рисковете, свързани с унищожаване на потенциалните източници на инфекции, прекъсване на механизмите на предаването им

и създаване на невъзприемчивост на животните. Тези критерии трябва да служат и като база за категоризирането на животновъдните обекти по степен на благополучие и риск по отношение на заразни болести и при изплащане на обезщетения на стопаните, чиито животни следва да бъдат унищожени за ликвидиране на епизоотични огнища. Същите критерии могат да се използват и от стопаните на животни при разработването на своите бизнес планове, с които кандидатстват за субсидии.

Ефективните мерки за биосигурност в земеделските стопанства са важен критерий и при определяне на фермите и зоните със статут на свободни от дадена болест, за вида и продължителността на ограничителните мерки и на мерките за контрол на заболяванията във връзка с търговията, както и за отпускането на субсидии за стимулиране на животновъдството и изплащане на компенсация при обезщетяване на собствениците на животни в случай на принудителното им унищожаване при възникване на заразни болести.

8. Препоръки

1. Министерството на земеделието следва да разгледа възможността, размера на обезщетенията на стопаните на унищожени животни да се основава на категоризацията на фермите по отношение на степента им на безопасност в съчетание със стимули за превенция на рисковете, като се акцентира повече на стимулите, отколкото на санкциите. Стимулирането трябва да включва биосигурността на фермите, идентификацията и регистрацията на животните, ваксинациите и изследванията удостоверяващи здравния им статус, чието предназначение е да предотвратят проникването и разпространението на такива болести.

2. За да се гарантира управлението на рисковете свързани с предотвратяване, ограничаване и ликвидиране на болестите по животните посочени в Регламент (ЕС) 2016/429 и Приложение III към Регламент (ЕС) 2021/690 и да се осигури ефективното използване на ресурсите, би следвало да се помисли върху възможността към ДФЗ се създаде Национална здравноосигурителна каса с предмет на дейност - осъществяване на задължителното здравно осигуряване на селскостопанските животни. Националната здравноосигурителна каса може да функционира на принципа на **споделената отговорност между държавата и собствениците на селскостопанските животни**, като „взаимоспомагателен фонд“ по смисъла на чл. 36 от Регламент 1305/2013 ЕО и да е акредитирана по съответния ред от Агенцията по акредитация.

3. Застрахователните плащания трябва да покриват не повече от общия размер на разходите за отстраняването на преките загуби и да не изискват и да не са свързани с определяне на вида или количеството на бъдещото производство. Не се допуска свръх компенсация (двойно обезщетяване) в резултат на комбинирането на средствата от Касата с други финансови инструменти на национално равнище или на равнището на Съюза или с частни застрахователни схеми.

4. Необходимо е в новия програмен период МЗ да разработи и приложи схема за държавна помощ за съфинансиране на застрахователни премии в областта на застраховането на селскостопанските животни срещу заразни болести. За целта ще трябва да се разработи във ветеринарното ни законодателство правната рамка на здравното осигуряване на животните, правата и задълженията на страните, размера на здравноосигурителните вноски и на обезщетенията.

9. Използвана литература

[1] OIE Terrestrial Animal Health Code, adopted by the World Assembly of Delegates of the World Organization for Animal Health (OIE) the at the 88th OIE General Session in May 2021:

<https://www.oie.int/en/what-we-do/standards/codes-and-manuals/terrestrial-code-online-access/?id=169&L=1&htmlfile=preface.htm>

[2] Регламент (ЕС) 2017/625 на Европейския парламент и на Съвета от 15 март 2017 година относно официалния контрол и другите официални дейности, извършвани с цел да се гарантира прилагането на законодателството в областта на храните и фуражите, правилата относно здравеопазването на животните и хуманното отношение към тях, здравето на растенията и продуктите за растителна защита, за изменение на регламенти (ЕО) № 999/2001, (ЕО) № 396/2005, (ЕО) № 1069/2009, (ЕО) № 1107/2009, (ЕС) № 1151/2012, (ЕС) № 652/2014, (ЕС) 2016/429 и (ЕС) 2016/2031 на Европейския парламент и на Съвета, регламенти (ЕО) № 1/2005 и (ЕО) № 1099/2009 на Съвета и директиви 98/58/ЕО, 1999/74/ЕО, 2007/43/ЕО, 2008/119/ЕО и 2008/120/ЕО на Съвета, и за отмяна на регламенти (ЕО) № 854/2004 и (ЕО) № 882/2004 на Европейския парламент и на Съвета, директиви 89/608/ЕИО, 89/662/ЕИО, 90/425/ЕИО, 91/496/ЕИО, 96/23/ЕО, 96/93/ЕО и 97/78/ЕО на Съвета и Решение 92/438/ЕИО на Съвета, OJ L 95, 7.4.2017, p. 1–142, OJ L 95, 7.4.2017, p. 1–142

[3] Регламент (ЕС) 2016/429 от 9 март 2016 г. на Европейския парламент и на Съвета от 9 март 2016 година за заразните болести по животните и за изменение и отмяна на определени актове в областта на здравеопазването на животните (Законодателство за здравеопазването на животните) OJ L 84, 31.3.2016, p. 1–208

[4] Регламент (ЕС) 2021/690 на Европейския парламент и на Съвета от 28 април 2021 година за създаване на програма за вътрешния пазар, конкурентоспособността на предприятията, включително малките и средните предприятия, областта на растенията, животните, храните и фуражите, и европейската статистика (програма „Единен пазар“), и за отмяна на регламенти (ЕС) № 99/2013, (ЕС) № 1287/2013, (ЕС) № 254/2014 и (ЕС) № 652/2014, OJ L 153, 3.5.2021г., стр. 1–47

[5] Регламент (ЕС) № 1305/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 година относно подпомагане на развитието на селските райони от Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР) и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1698/2005 на Съвета, OJ L 347, 20.12.2013г., стр. 487–548

[6] Закон за ветеринарномедицинската дейност, Обн. ДВ. бр.87 от 1 Ноември 2005г., пос. изм. и доп. ДВ. бр.71 от 11 Август 2020г.

[8] Наредба за условията и реда за разходване на средствата за обезщетяване на собствениците на животни в случаите по чл. 47, ал. 1 от Закона за ветеринарномедицинската дейност, Обн. ДВ. бр.40 от 5 Май 2020г.

[9] СОП —ЗХОЖ - 33, версия 01, ”Процедура за условията и редът за разходване на средствата за обезщетяване на собствениците на животни при прилагане на мерки за профилактика, ограничаване и ликвидиране на някои особено опасни заразни болести, посочени в заповед на министъра на земеделието, храните и горите”, приложение към настоящата заповед, <https://www.bfsa.bg/bg/Page/zhojkgf-sop/index/zhojkgf-sop/%D0%A1%D0%9E%D0%9F>

Анализът е изготвен от:

доц. д-р Янко Иванов

доц. д-р Илиян Костов

Sofia, 1618, 136 "Tsar Boris III", Blvd.
<http://corhv.government.bg>, corhv@mzh.government.bg
phone +359 2 4273056

Ф-НК-7.6-6/0

